بسم الله الرحمن الرحيم

تم رفع هذه المادة العلمية من طرف أخوكم في الله: خادم العلم والمعرفة (الأسد الجريح) بن عيسى قرمزلي. ولاية المدية

الجنسية جزائرية

الديانة مسلم

موقعي المكتبة الإلكترونية لخادم العلم والمعرفة للنشر المجاني للرسائل والبحوث على

www.Theses-dz.com

للتواصل: رقم هاتف 00213771087969

البريد الإلكتروني: benaissa.inf@gmail.com

حسابي على الفيسبوك: www.facebook.com/Theses.dz

جروبي: https://www.facebook.com/groups/Theses.dz

تويتر https://twitter.com@Theses_DZ

الخدمات المدفوعة

01- أطلب نسخة من مكتبتي

السعة: 2000 جيقا أي 2 تيرا !

فيها تقريبا كل التخصصات



أكثر من 80.000 رسالة وأطروحة وبحث علمي

أكثر من 600.000 وثيقة علمية (كتاب، مقالة، ملتقى، ومخطوطة...)

المكتبة مع الهرديسك بالدينار الجزائري 50.000.00 دج

المكتبة مع الهرديسك بالدولار: 500 دولار .

المكتبة مع الهرديسك بالأورو: 450 أورو

02- نوفر رسائل الأردن كاملة 20 دولار للرسالة الواحدة على https://jutheses.ju.edu.jo/default2.aspx

لا تنسوني بدعوة صالحة بظهر الغيب: ردد معي 10 سبحان الله وبحمده سبحان الله العظيم

اللهم صل وسلم على نبينا محمد .... بن عيسى قرمزلي 2016.

جامعة الجزائر

معهد العلوم القانونية و الادارية

علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري

رسالة مقدمة من طرف : بوالشعير السعيد

لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون

لجنة المناقشة

الاستاذ الدكتور نوري لطيف مرزه مشرفا و مقرار

الاستاذ الدكتور احمد بوضياف رئيسا

الاستاذ الدكتور حسن ملحم عضوا

الاستاذ الدكتور حماد محمد شطا عضوا

ديسمبر 1984

الجزء الثاني

القسم الثاني
ارادة المؤسسة التشريعية الخاضعة

تتمتع المؤسسة التشريعية بمكانة هامة في النظام السياسي ، ويمكن استنتاج ذلك من احكام الدستور والخطاب السياسي ، غير ان هذه المكانة تضحل بسبب الاستثناءات والقيود المفروضة عليها في التعبير عن ارادة الشعب وخاصة في مجال التشريع والمراقبة ، والتي يمكن ردها الى عوامل عامة فرضتها الظروف التي عرفها العالم فأثرت سلبا على البرلمانات فاضعفت سلطتها وبالتالي فقدت المكانة الاولى التي كانت تحتلها في النظام السياسي لصالح المؤسسة التنفيذية التي استولت على مجالات كانت حكرا على البرلمان وأصبحت تشاركه فيها ومنها التمثيل والتشريع والمراقبة .

و هنالك عوامل خاصة بالجزائر ناتجة عن وحدة القيادة واتجاه النظام السياسي الى رفض الازمة السياسية ، فكان على المؤسسة التنفيذية وهي المبادر وذات الموقع المتميز في الميثاق والدستور ان تضع وسائل تكفل لها الحفاظ على سموها وتضمن وحدة القيادة التي تشرف عليها .

الباب الاول
الاختصاص التشريعي

تتمتع المؤسسة التشريعية وفقا لنص بعض مواد الدستور ووفقا للخطاب السياسي باختصاصات تشريعية واسعة ، الا أن هنالك بعض النصوص الأخرى التي تقيد من هذا الاختصاص بتطلب توافر شروط معينة ومشاركة طرف ثاني في ممارسة ذلك الاختصاص .

الفصل الاول : الاختصاص المشروط

المبحث الاول : الاسباب العامة في تراجع المؤسسة التشريعية :

ان أسباب ضعف المؤسسة التشريعية عديدة ومتداخلة بل ومرتبطة بعضها ببعض ، ويمكن ردها الى الدور الاساسي الذي منح للمؤسسة التنفيذية على حساب المؤسسة التشريعية التي لم تتمكن من مواجهة الازمات التي تعرض لها العالم وبالخصوص الحرب العالمية الاولى والازمة الثلاثينية والحرب العالمية الثانية كمرحلة اخيرة لتأكيد ضعف هذه المؤسسة المعبرة

من ارادة الشعب (1) و التسليم باحتلال المؤسسة التنفيذية الصدارة في النظام السياسي يقتضي الاعتراف ايضا بتملكها لوسائل خاصة للتدخل من أجل مواجهة متطلبات العصر، وبالنتيجة الاستيلاء او تسخير معظم الوسائل التي كانت تتمتع بها المؤسسة التشريعية ومنها السلطة فاستعملتها ليس من أجل استقرار النظام فقط ولكن لايقاف كل محاولة تهدف الى عرقلة انجاز برامجها وتحقيق اهدافها المتعددة الواسعة فتجمعت بذلك في يدها، التقنية التي فرضت نفسها كنظام لحل المشاكل التي يعاني منها الشعب، والسلطة التي تمكنها من اتخاذ القرار السريع لمواجهة الوضع .

ان تدخل الدولة فرض على الممسكين بالسلطة او ممارسيها ضرورة اللجوء الى التقنية لمواجهة المشاكل المعقدة (صناعة الطاقة وتوزيعها، توفير العمل ووسائل الاتصال .. الخ) اذ ان انتصار الافكار الاجتماعية الزم الدولة بتحقيق الرفاهية (2) وهذا لن يتحقق الا باعتماد التخطيط والتوجيه مما يستدعي اقامة مؤسسات وأجهزة متخصصة تسند لها مهمة وضع الاسس التي يعتمد عليها لتحقيق تلك المهام .

ومن هنا فان على الدولة ان لا تكون مشروعا او مقاولة بل ينبغي عليها ان تكون الموظف والمؤمن والبنك والناقل .. وبمعنى آخر تصبح مطالبة بحل مختلف المشاكل التي تهم الفرد والجماعة باعتبارها مسؤولة عنهم ومكلفة بتحقيق الرفاهية . كما ان عليها القيام بنشاطات كانت الى وقت قريب حكرا على نشاط الافراد . وهذا التحول في نشاط الدولة كان له تأثير على تنظيم هياكل المؤسسات وسيرها وعلاقاتها المتبادلة .

ورغم ان المؤسسات لاتزال محافظة على تسمياتها التقليدية فان المستفيد الاول من هذا التطور هو المؤسسة التنفيذية نتيجة للمهام التي اسندت اليها وما يتطلب ذلك من وسائل يجب ان تكون تحت تصرفها

---

(1) -M.CAPPELLETTI:Lois et reglement:Le Domaine de la loi et du reglement. Collection:Aix Marseille 1980 P.248

-LAVROFF (J.D.) op.cit. P.489.

-G.BURDEAU:Traité de Sciences Politiques L.G.D.J. Paris T.9.P.P.156 a 161

-M.PRELOT et J.BOULOUIS : op.cit. P.489

2) انظر على الخصوص الفصل الثالث من الباب الاول من الدستور .

لتحقيق ذلك ، فقد ازدادت اجهزتها و موءسساتها من وزارات و موءسسات ذات الانشطة المختلفة واللجان التي اصبحت تقوم بجزء من مهام الموءسسة التشريعية بدراسة المواضيع والمسائل المعقدة وتقديم اقتراحات حول كيفية او كيفيات حلها ان كانت مشاكل او ايجاد وسائل للسيطرة عليها ان كانت مواضيع معقدة ٠٠ الخ وهذه اللجان تتشكل من متخصصين في مختلف المجالات مما يمكن الموءسسة التنفيذية المشرفة عليها من تدعيم موقفها باستعمال تلك الاجهزة واللجان في يدها للتأثير على الموءسسة التشريعية بفضل المعلومات التي تحتكرها لوحدها حول المواضيع المطروحة عليها او المكلفة بانجازها .

كما ان للموءسسة التنفيذية جهازا اداريا الى جانب كونه قويا وكفئا اصبح مسيطرا على اجهزة الدولة فامتد نفوذه الى المجال التشريعي ،حيث اصبح يتدخل لتفسير النصوص بما يحسن مكانته ، بل ان الادارة بفعل مشاركتها الفعالة في تقديم مشاريع القوانين والدفاع عن وجهة نظرها المعتمدة على الواقع ومسوءولياتها تحاول أن تهيمن على معظم المسائل ضمن الاختصاص التنظيمي لها (1) وحتى تلك المجالات المحددة للموءسسة التشريعية فانها تحاول ان تقيدها بدعوى ان التدخل لتحديد التفاصيل لا يتماشى مع مقتضيات العصر ويمكن ان يعرقل حرية الادارة في التصرف والتحرك والتفسير بما يتماشى مع طبيعة السرعة التي يقتضيها التطور ، وبالتالي توءكد من وراء ذلك تحررها من وصاية البرلمان "وهو شر لابد منه" وهذا باتخاذ قرارات ومواقف تتماشى مع قاعدة التركيز الموافق عليها ، مما يحول القوانين التي توافق عليها الموءسسة التشريعية الى مجرد اطار عام ينشط التنظيم الذي تضعه الموءسسة التنفيذية ، وعليه تتحول وظيفة الموءسسة التشريعية الى وظيفة تسجيلية ، وهذا ما عبر عنه روءساء اللجان في فرنسا سنة 1971 حيث جاء في تقريرهم ان بعض الاجهزة التكنوقراطية تحاول ان تحاصر البرلمان بجعله يقوم بوظيفة تسجيلية سواء بالقضاء على مبادراته او عرقلتها والتقليص من الوقت المخصص لها للتأمل ، مما يساهم بقدر كبير في التقليل من امكانياته في التعبير عن الارادة الوطنية (2).

واذا كانت الموءسسة التنفيذية قد عرفت تطورا في مجال اختصاصها وتوسعت لتمديدها الى اختصاصات غيرها والمتمثلة في الموءسسة التشريعية فان هذه الاخيرة لم تتطور مع التطور الفني فبقيت اعمالها ،نتيجة افتقارها

---

1) LAFROFF (J.D. op.cit. P.P. 455-456.

2) J.C.MASCLET: Le rôle du deputé. op.cit. P.P.262 - 267.

للمتخصصين ، يطغى عليهما الطابع العام وتفتقر للدقة ، بل أن أسلوب العمل الذي انتهجته وبقيت محافظة عليه لم يعد يتماشى مع متطلبات العصر عكس المؤسسة التنفيذية التي قويت وتمركزت بفضل الفنيين والمتخصصين بحيث أصبحت اعمالها تتصف بالدقة مما لا يترك اي مجال للبرلمانيين لمعارضتها اذا طرحت امامهم لانها رئيسة الحزب الذي ينتمون اليه من جهة وان تدخل المتخصصين يسمح للمؤسسة التنفيذية فرض رأيها على السياسيين الذين لا يجدون أمامهم سوى حل الملف وتصفحه ثم الموافقة خاصة اذا تعلق الامر بالتخطيط والضرائب ، حيث تتم الموافقة على تلك المواضيع بسرعة وتكثر الغيابات لقلة التخصص ، مع انها مواضيع حساسة يجب ان يخصص لها وقت كبير لدراستها باعتبارها وسيلة اساسية لمراقبة المؤسسة التنفيذية في المجال الاقتصادي واحترام حقوق الافراد •

والى جانب ما سبق ذكره فان المؤسسة التنفيذية وجدت ايضا اسلوبا جديدا للتأثير على المؤسسة التشريعية وتهميشها يتمثل في التنظيم الجديد لعلاقاتها مع مختلف الهيئات ومنها المنظمات الجماهيرية او المهنية التي اصبحت تتعامل معها مباشرة (1) فتبرم معها الاتفاقيات الجماعية وتتدخل لحل مشاكلها دون مشاركة المؤسسة التشريعية ، ونظرا لكونها تمثل القوى الحية للمجتمع المشكلة من غالبية الشعب العامل وبالتالي مزاحمة المؤسسة التشريعية في التمثيل فانها تشعر بانها اسمى منها • وما دامت هذه المنظمات اجهزة تابعة للحزب وتتعامل مباشرة مع المؤسسة التنفيذية التي تستعملها للتأثير على المؤسسة التشريعية (2) فان ذلك يضاعف من تدعيم مركز المؤسسة التنفيذية التي تقترح قيادة هذه المنظمات باسم الحزب باعتبار ان رئيسها هو الامين العام للحزب •

---

1) ان المنظمات الجماهيرية في الجزائر منظمة بطريقة تمكنها من احتواء اغلبية المواطنين وهي مكلفة بتعبئة الشعب وتنظيمه وتوعيته حتى تتحول الى مدرسة للتربية المدنية والانضباط الوطني ولتلقين الديمقراطية الاشتراكية وهذا تحت اشراف ومراقبة الحزب ، كما انيطت بها مهمة نشر ايديولوجية الحزب وان تكون مصدرا لطليعته النضالية (الصفحة 68 من الميثاق الوطني) والمنظمات الجماهيرية في الجزائر عددها خمسة (5) 1) الاتحاد العام للعمال الجزائريين ــ2) الاتحاد الوطني للفلاحين ــ3) الاتحاد الوطني للشبيبة الجزائرية ــ4) المنظمة الوطنية للمجاهدين ــ 5) الاتحاد الوطني للنساء الجزائريات •

2) حول تأثير النقابات والجمعيات بوجه عام انظر :

G.BURDEAU : Traité de Sciences Politique T.9. P.165

" " : Droit Constitutionnel et Institutions Politique op;cit. P.575.

والذي لا شك فيه ان التفاهم (أكيد) بين الموسسة التنفيذية وهذه المنظمات يجعل الموسسة التشريعية تابعة ، لانها خاضعة للحزب الذي يعبر عن اتجاهه الاميين العام للحزب و تلتزم بالموافقة على ما اتفق عليه الطرفان والا وجدت نفسها معارضة لثلاثة اطراف على رأسهم الحزب ، ويمكن ان يكون الشعب ايضا .

واذا كنا قد انتهينا الى ذلك فهذه نتيجة لضعف الموسسة التشريعية التي أصبحت تزاحمها الموسسة التنفيذية في مجال التمثيل اذ ان رئيس الجمهورية ينتخب بواسطة الشعب عن طريق الاقتراع العام ، وهو ما يسمح له بأن يكون صاحب الحق في التعبير عن ارادة الشعب والظهور بمظهر الممثل له .

كما اصبحت تزاحمها في مجال التشريع بحيث لم تعد تلك الموسسة صاحبة الاختصاص في التشريع بمفردها بل هناك الشعب - وهو اتجاه مقبول لانه صاحب السيادة والسلطة - والى جانبه الموسسة التنفيذية التي تشرع فيما بين الدورات بواسطة اوامر تعرض للموافقة في بداية دورة الموسسة التشريعية .

المبحث الثاني : المؤسسة التشريعية تمارس اختصاصا مشروطا :

ان المؤسســـة التشريعية تمارس اختصاصا تشريعيا منظما باحكام الدستــــور وهو ميدان واسع و واضح عموما بالمقارنة مع أمر 10 جويلية 1965، غيرأن هـــذا الاختصاص ترد عليه قيود تحد أو تعرقل ممارسته بحرية نظرا لما تتمتع به المـؤسســة التنفيذية من وسائل للتأثيرعلى سيروظيفة المؤسسة التشريعية .

والمتفق عليه ان ظاهرة الاتجاه نحو تقييد سلطة البرلمان ظاهرة عامة في الانظمة الحديثة سواء كان ذلك بواسطة الدستور صراحة او بواسطة التفسيرات الواسعـــة لنصوصه - من قبل المحاكم المختصة والتي تكون غالبا في صالح المؤسسة التنفيذية (1) على حساب المؤسسة التشريعية وهذا هو حال النظام السياسي الجزائري ايضـــا مع وجود فارق يضاعف في تقييد المؤسسة التشريعية والمتمثل في اغفال انشــــاء مؤسسة خاصة تسنـــد لها مهمة كفالة احترام الدستور و تفسيراحكامه الغـامضـة او المختلف حولهـــا .

ورغم تقييد المؤسسة التشريعة فان ذلك لا يعني جسيما يرى البعض بـــأن اختصاصها لا يخرج عن نطاق المادة 151 (2) ذلك انه من خلال دراسة الوظيفـــة

---

1) كمثال عن الاتجاه الاول الجزائر و فرنسا ، وعن الاتجاه الثاني الولايات المتحـــدة الامريكية وقد اعتبر بعض الفقه هذه الطريقة ثورة قـانونية انظـر مقال :

Les rapports entre la loi et reglement avant et aprés la constitution de I958. Revue de droit public Paris.I959 P.712.

-J.L.DEBRE: Les idées constitutionnelles du général de GAULLE . L.G.D.J. I974.P.2

غيران اتجاه المجلس الدستوري بعد السبعينات في فرنسا تحول لصالح المؤسسـة التشريعية و ذلك ابتداء من جويلية 1971 في قضية تكوين الجمعيات، فاصبح الحامـــي و الحافظ المنبع للحقوق الاساسية التي جاءت في الدستورعلى حد تعبير الاستاذ CAPPELLETTI ثم في قضية السيدة داوود Dame David في 4 اكتوبر 1974 ، ويرى الاستاذ كبليتــــي بان فرنسا قفزت منذ 1958 الى 1971 قفزة مخالفة للانظمة الغربية الليبرالية لكنها تراجعت وعادت الى ما هي عليه تلك الانظمة :

CAPPELLETTI:op;cit. P.P. 248 a 250.

2) انظرفي ذلك :

H.MICHEL:Chronique Politique In A.A.N. I977 P.478.

ويقول الاستاذ BOULOUIS بان اتباع اسلوب تحديد المجالات يصعب اعتناقـه لان الناحية العملية ستؤثرلا محالة على النظام ولو ان المحددين للميادين حسنو النيـة كما ان التحديد يؤدي الى عدم تجانس النصوص وصعوبة الصياغة و التناسق . انظر :

J.BOULOUIS: L'influence des articles 34 et 37 sur l'équilibre politique entre les pouvoirs.Colloque sur le domaine de la loi et du reglement .Faculté de Droit des Sciences Politiques.Aix Marseille Presse Universitaire d'aix-marseille 2è Edition I980 P.198.

التشريعية على ضوء المواد المنظمة لها ، واستنادا على المادة 151 التي تنص على انه " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور .

" تدخل كذلك في مجال القانون ... " (1) نستطيع القول تماشيا مع النص بان محتوى المادة 151 ليس المجال الوحيد الذي يشرع فيه المجلس الشعبي

---

1) تنص المادة 151 من الدستور " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور .

تدخل كذلك في مجال القانون :

1- الحقوق والواجبات الاساسية للافراد ، وبخاصة نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية . وواجبات المواطنين في اطار متطلبات الدفاع الوطني .

2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الاحوال الشخصية وقانون الاسرة وبخاصة الزواج والطلاق والبنوة والاهلية والمواريث .

3- ظروف الاستقرار المتعلقة بالافراد .

4 - التشريع الاساسي الخاص بالجنسية

5- القواعد العامة المتعلقة بمركز الاجانب .

6- القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي .

7- القواعد العامة للقانون الجزائي والاجراءات الجزائية ، وبخاصة تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المناسبة لها ، والعفو الشامل ، وتسليم المجرمين .

8- القواعد العامة لقانون الاجراءات المدنية وطرق التنفيذ .

9- النظام العام للالتزامات المدنية والتجارية .

10- القواعد العامة المتعلقة بنظام الانتخابات .

11- التنظيم الاقليمي والتقسيم الاداري للبلاد .

12- المبادئ الاساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية .

13- تحديد سياسة التربية ، وسياسة الشباب .

14- الخطوط الاساسية للسياسة الثقافية .

15- اقرار المخطط الوطني .

16- التصويت على ميزانية الدولة .

17- احداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق بجميع انواعها ، وتحديد وعائها ونسبها .

18- القواعد العامة للنظام الجمركي .

19- القواعد العامة المتعلقة بنظام البنوك والقرض والتأمين .

20- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية ، والسكان وقانون العمل والضمان الاجتماعي .

21- القواعد العامة المتعلقة بحماية المجاهدين واولى الحق من ذويهم .

22- الخطوط العريضة لسياسة الاعمار والبيئة ونوعية الحياة وحماية الحيوانات والنباتات .

23- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه .

24- النظام العام للغابات .

25- النظام العام للمياه .

26- انشاء اوسمة الدولة ونياشينها وضع القابها الشرفية .

الوطني. وما يثبت ذلك هو عبارة " يشرع ... في المجالات التي خولها لــه الدستور .. " وكان باستطاعة المشرع الدستوري لو اراد التحديد على سبيل الحصر ان يفعل ذلك في المادة 151 بقوله يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات المحددة في هذه المادة ، اوالى جانب المواد .... فان المجلس الشعبي الوطني يشرع في المواضيع التالية :

ولتبرير ما ذكرناه نورد عبارات ومواد أخرى جاءت في الدستور في المجال الداخلي :

ـ ففي الفقرة الاولى من المادة سالفة الذكر نجد الدستور ينص على " تدخل كذلك في مجال القانون ". وهذا معناه وجود مجال او مجالات اخرى خاصة بالتشريع ، واستعمال عبارة " كذلك " يفيد ان هناك مواضيع يشرع فيها الى جانب ما ذكرته المادة 151 .

ـ النص ضمن الفصل الثالث المتعلق بالوظيفة التشريعية على " يحدد القانون طرق انتخاب النواب، وبخاصة عددهم ، وشروط قابليتهم للانتخاب ،وحالات التنافي مع شروط العضوية في المجلس " (1). ففي هذا المجال نجد المشرع هو الذي يتكفل بتحديد الطرق والعدد والشروط والقيود وحالات العزل او قبول الاستقالة والاستخلاف وهو ما اكدته المواد 135 ، 140، 143، (2) وهذا التفصيل في العرض ينفي ربط المادة 130 بالمادة 151 /10 التي تنص على ان يختص المجلس الشعبي الوطني بوضع القواعد العامة المتعلقة بنظام الانتخابات ذلك ان الممارسات تؤكد الفصل بين الموضوعين فقد نظم القانون بكيفية مدققة الحالة

---

1) انظـر الفقرة الاولى من المادة 130 من الدستور .

2) تنص المادة 135 على " النائب مسؤول امام زملائه الذين يمكنهم عزله اذا خان ثقة الشعب فيه او اقترف عملا مخلا بوظيفته .

يحدد القانون الحالات التي يتعرض فيها النائب للعزل ، ويقر المجلس الشعبي الوطني العزل باغلبية اعضائه ، بقطع النظر عما قد يحدث من متابعات اخرى حسب التشريع العادي .

ـ اما المادة 136 فتنص على " يحدد القانون الظروف التي يمكن فيها للمجلس الشعبي الوطني قبول استقالة احد اعضائه " .

ـ وتنص المادة 140 على " يحدد القانون شروط استخلاف النائب في حالة شغور مقعده " .

ـ اما المادة 143 فتنص على انه " يحدد القانون المبادئ العامة المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وتسييره ،وكذا ميزانية المجلس والتعويضات التي تدفع لاعضائه .

ـ يعد المجلس الشعبي الوطني لائحه تنظيمه الداخلي .

الاولى (الدستور ، قانون النائب ، النظام الداخلي وقانون الانتخابات) في حين اننا لا نجد في قانون الانتخابات الا القواعد العامة .

و اذا بحثنا مختلف هذه النصوص نجدها لا تنظم الا بقانون وان المواد المحددة بموجب المادة 151 لا صلة لها بها ، كما ان المادة 126 من الدستور تنص على انه "يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني" وجاء في الفقرة الثانية من نفس المادة ان " للمجلس الشعبي الوطني ، في نطاق اختصاصاته ، سلطة التشريع بكامل السيادة " و هو الذي يعد القوانين و يصوت عليها وفقا للفقرة الثالثة .

فالمؤسسة التشريعية اذن ـ وهي التي تعد القوانين و تصوت عليها و تمارس سلطة التشريع في نطاق اختصاصاتها ـ لا تنحصر اختصاصاتها في المواضيع المحددة بموجب المادة 151 وانما تمتد الى غير ذلك من المواضيع التي يتطلب الدستور تنظيمها بقانون مع ما يترتب على ذلك من حق تفسير لمجالات تلك القوانين ، وان كانت مسألة التفسير ، رغم الاعتراف بها لكلا المؤسستين التشريعية و التنفيذية الا ان هذه الاخيرة هي التي تتفوق في الاخير لتحديد مجال ما يشمله القانون و ما ينظم بواسطة نصوص تنظيمية ، ومع ذلك فقد لا تستأثر المؤسسة التنفيذية بالتفسير الواسع لصالحها لتعارض ذلك مع سلطة المجلس الشعبي الوطني في التشريع بكامل السيادة .

و قد يعتقد البعض بان هذا الرأي يتجاهل حق رئيس الجمهورية في التشريع بواسطة الاوامر فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني تعرض على المجلس للموافقة عليها في أول دورة مقبلة كما هو محدد في المادة 153 من الدستور .

و الحقيقة غير ذلك ، فاذا كان من حق رئيس الجمهورية التشريع في مختلف المجالات فان ذلك لا يعني اقتصار المجلس الشعبي الوطني على التشريع في المواضيع الواردة في المادة 151 ، ذلك ان المبادرة باقتراح قانون او مشروع قانون من حق المؤسستين ، و ما دامت هناك مواضيع لم تتناولها المادة 151 ، رغم ان الدستور نص على تنظيمها بواسطة القانون ، و ما دام المجلس الشعبي الوطني وفقا للدستور ايضا يستطيع ان يقترح قوانين بواسطة عدد معين من النواب (كحد ادنى 20 نائبا مادة 148 فقرة 2 دستور) ولم يقصر هذا الحق على المواضيع الواردة في المادة 151 فانه بالتالي يستطيع بل ومن اختصاصه التشريع خارج المواضيع المحددة في المادة 151 ، وهذا ما اكدته المادة 152 فقرة 2 التي تنص على "كل المسائل ما عدا تلك التي يختص بها القانون ، هي من المجال التنظيمي" فقد كان بامكان المشرع الدستوري ان يقيد اختصاص المجلس الشعبي بالقول ما عدا تلك الواردة في المادة 151 .

وهـذا هو الاتجاه العام الذي انتهجته بعض الدول بسبب مستجـــــدات الاحداث وطبيعتها التي لا تنظم الا بقوانين لاهميتها كمجالات الطاقة النــوويــة والنقل الجـوي ، الى غير ذلك مما يستجد من مواضيع في المستقبل •

ومما يزيـــد من اهمية المجال الذي تختص به المؤسســة التشريعية ضمـــن المادة 151 استعمال المصطلحات العامة كالمبدأ الاساسي او القاعدة العامــيـة وصيغة الجمع في بعض المواضيع الهامة التي تعتبر بمثابة قيد على المؤسسة التنفيذية ايضـــا •

كمـــا يمكن للمؤسسة التشريعية الاحتجاج على تصرفات المؤسسة التنفيذيـــة كلمـــا بدى لها بان ذلك يتعارض مع المبدأ الاساسي او القاعدة العامة "كمـــا ان استعمال صيغة الجمع في بعض المواضيع الهامة يعتبر بمثابة قيد على المؤسســـة التنفيذية مثلمـا هو الحال في موضوع " احداث الضرائب والجبايات والرســـوم والحقوق بجميع انواعهـــا ، وتحديد وعائها ونسبهـــا م 17/151 من الدستور " •

في المجال الخارجي :

واذا ما انتقلنا الى الاختصاص في مجال العلاقات الخارجية نجده يتمتـــع باختصاصات الى جانب المؤسسة التنفيذية •

فالمادة 158 من الدستور تنص على انه " تتم مصادقة رئيس الجمهورية علـــى المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل من محتوى القانون ، بعد المصادقـــة عليها من المجلس الشعبي الوطني " وهذا يعني ان المؤسسة التشريعية تشـــارك رئيس الجمهورية في اضفاء الصفة الالزامية على المعاهدات السياسية ، وذلك عـــن طريق اقرارهـــا صراحة بقبولهـــا أو رفض محتواها كليا أو جزئيا (1) وفي الحالتين الاخيرتين لا تكتسب الصفة الالزامية الا بعد اجراء التعديلات الضرورية عليها وعرضها مرة أخرى على المجلس الشعبي لمناقشتها والموافقة الصريحة عليها وليس الضمنيـــة والقول بهذا يعني ان الدولة التي تبرم مثل تلك المعاهدة لا تعتبرها نافـــذة الا بعد موافقة المجلس عليها صراحة لاشتراط الدستور ذلك •

كما ان المؤسسة التشريعية تختص بدراسة ومناقشة ثم الموافقة الصريحـــة ايضا على المعاهدات التي تعدل محتوى القانون • ولئن كانت المادة 158 مـــن الدستور تبين طبيعة المعاهدات التي تعرض على المؤسسة التشريعية للموافقـــة

---

1) تنص المادة 157 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على " يقرر المجلـس الشعبي الوطني اقرار مشروع القانون (للترخيص بالمصادقة) او رفضه ، أو تأجيلـــه ويجب تعليل الرفض أو التأجيل " •

الصريحة عليها ، فان ذلك يعود الى أن تلك المعاهدات تتصل بموضوع السيادة التي لا يمارسها رئيس الجمهورية منفردا وانما توجد الى جانبه اطراف اخرى هي المؤسسة التشريعية المنتخبة كذلك من طرف الشعب صاحب السيادة الذي له هو الاخر ان يمارس سيادته عن طريق الاستفتاء أو عن طريق ممثليه سالفي الذكر (1) وهذا معناه أن رئيس الجمهورية لا يستطيع الانفراد باختصاص ابرام المعاهدات السياسية التي تربط الجزائر بغيرها من الدول ، بل ويجب ان يشارك المؤسسة التشريعية أو صاحب السيادة عن طريق الاستفتاء مما يجعله مقيدا ، ولو شكليا برأى طرف ثان موافق في هذا المجال .

وفيما يتعلق بالمعاهدات التي تعدل محتوى القانون ، فان اشتراك المجلس الشعبي الوطني يعود أيضا لاسباب معينة تتمثل أساسا في أن مجال القانون من اختصاصه والرئيس ، وعليه فانه ليس من حق الاخير ان يعدل القوانين التي هي تعبير عن ارادة الشعب في غياب المجلس الشعبي الوطني الذي وضعها ، بابرام تلك المعاهدة وهذا حتى لا يتحول هذا المجلس الى مجرد مؤسسة للموافقة على تصرفات المؤسسة التنفيذية (2) فالمؤسسة التشريعية قبل الموافقة على المعاهدة تبحث مدى توافق او مخالفة محتواها للقانون ومدى تحقيق تلك المعاهدة لمصلحة الشعب بالمقارنة مع القانون الذي يتعارض معها كليا أو جزئيا .

وفي ضوء ذلك تتخذ موقفا من النصين بتفضيل احدهما على الآخر ، وتقرر رفض الموافقة على المعاهدة او قبولها وبالنتيجة الموافقة على تعديل القانون المخالف لها قبل ان يصادق عليها رئيس الجمهورية .

ومن المعلوم ان المعاهدة التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تكتسب قوة القانون وفقا للمادة 159 سواء كانت من النوع السابق ذكره او المادة 111/17 التي تنص على ان يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها وفقا لاحكام الدستور (3) .

كما اننا يجب ان نشير الى المعاهدات التي تتناقض احكامها او جزء منها

---

1) تنص المادة الخامسة من الدستور على " السيادة الوطنية ملك للشعب ، يمارسها عن طريق الاستفتاء ، او بواسطة ممثليه المنتخبين " .

2) لدى قراءة محتوى الرسالة يتضح جليا بان هذه الصفة تنطبق على المجلس الا اذا رغبت المؤسسة التنفيذية في منحه الحرية اللازمة لدراسة الموضوع المطروح عليه .

3) حول موضوع المعاهدات انظر ص 215 من الرسالة .

مع الدستور فلا يؤذن بالمصادقة عليها الا بعد تعديل الدستور • ورغم ان مهمة المبادرة بتعديل الدستور تعود لرئيس الجمهورية وكذا المصادقة على المعاهدات فان اشتراط موافقة ثلثي ($\frac{2}{3}$) النواب (المادة 192 من الدستور) يقيد من حرية الرئيس، ولو شكليا ، لانه لا يمكن اضفاء الصفة القانونية على المعاهدة المخالفة للدستور الا بعد موافقة المجلس بالاغلبية المذكورة اعلاه •

واذا كنا قد انتهينا حسب النصوص الى ان مجال اختصاص المؤسسة التشريعية لا ينحصر في المادة 151 بعد ان انطلقنا من المسلمة القائمة والمتمثلة في ضيق المجال التشريعي ، فان قراءة نصوص الدستور والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بتمعن تبين لنا بان المؤسسة التنفيذية تملك وسائل متعددة لتقييد اوعرقلة المؤسسة التشريعية في اداء مهمتها الى جانب ما سبق ذكره في القسم الاول ، سواء بالاعتماد على المادة 149 من الدستور او التفسير الضيق للمواد التي تحدد اختصاصاتها رغم صعوبة ذلك لشمولية المادة 151 لمعظم المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعموميتها (1)

فالمادة 149 تعتبر قيدا مطلقا اذا كان من شأن الاقتراح بقانون مخالفة هذه المادة (2) ومن الصعوبة بمكان ان تثبت المؤسسة التشريعية ان اقتراحها لا يتضمن اولن تكون نتيجته تخفيض الموارد العمومية او زيادة النفقات العمومية او تقديم تدابير ترفع مداخيل الدولة او توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية بحيث تكون مساوية على الاقل للمبالغ المقترح تغييرها •

وللمؤسسة التنفيذية باعتبارها الجهة المسؤولة والمسيرة للجهاز

---

(1) رغم ما تتمتع به المؤسسة التنفيذية من سلطة فعلية وقانونية وسياسية لتقييد سلطة المؤسسة التشريعية الا ان لهذه الاخيرة ان تستند على ان تصرف المؤسسة التنفيذية قد مس بمبدأ عام او قاعدة عامة •
-LOUIS FAVOREU:Le Domaine de la loi et du reglement colloque Aix-Marseille op;cit.
للمطالبة بالغاء التصرف • غيران ذلك يتطلب وجود جهة قضائية تحدد الفاصل بين المجالين وهو نظام غير موجود في الجزائر •
- ان القاضي عندما تسند له تلك المهمة يجب ان لا يعتمد على النصوص القانونية بل يمكنه ان يعتمد على مبادىء العدالة والقانون الطبيعي لان المؤسسة التنفيذية في غياب ذلك تتدخل في المواضيع التي لم يمسها بعد التشريع مبررة ذلك بان الدستور لم يدرجها ضمن اختصاص او انها غير واضحة •

(2) تنص المادة 149 من الدستور على " لا يقبل اقتراح قانون مضمونه او نتيجته تخفيض الموارد العمومية او زيادة النفقات العمومية الا اذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة او توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية ، تكون مساوية على الاقل ، للمبالغ المقترح تغييرها " •

المالي والاداري ان تفند ذلك ، وهو امر سهل عليها لافتقار الموسسة التشريعية للاجهزة القادرة على اثبات العكس (1) .

كما ان الوضعية الخاصة التي تتمتع بها الموسسة التنفيذية من حيث المركز تسمح لها بالتدخل لتفسير مدى اختصاص الموسسة التشريعية في وضع القواعد العامة والتشريع الاساسي والمبادئ الاساسيةوالنظام العام والخطوط العريضة (2) وبالتالي فانها تستطيع بموجب ذلك ان تقتصر لدى تقديم مشاريع القوانين على ذكر تلك القواعد العامة والمبادئ الاساسية ومعارضة كل ما من شأنه ان يقيد من حريتها في التحرك لتحقيق الاهداف المسطرة من قبلها : فهي بذلك تملك وسائل متعددة لتقييد سلطة الموسسة التشريعية دون ان يحق للنواب اعتماد المعيار الذي استندت عليه لتفسير مفهوم المبدأ الاساسي او القاعدة العامة ... كسابقة يجب احترامها .

---

(1) لقد تأكد ذلك منذ السنة الاولى من حياة المجلس الشعبي الوطني فعلى اثر اقتراح لجنة التخطيط الغاء الاتاوة المفروضة على التلفزة استطاع وزير المالية السيد / محمد الصديق بن يحي دون معارضة او رفض للاقتراح ابعاده استنادا على المادة 149 فقد جاء في قوله " وفيما يتعلق بجهاز التلفزيون فان لجنة التخطيط تطلب تخفيض الضريبة ، وتترك الحكومة الحرية للمجلس في هذا المجال (لان ذلك من اختصاصه المادة 17/151 من الدستور) ويطرح السؤال الآتي "اذا الغينا الاتاوة الخاصة بالاذاعة والتلفزة فمن اين سنأتي بالاموال الضرورية لتسييرها ؟" .

ـ فاذا وجد حل من طرف اللجنة فلا بأس ،واذا كان العكس فان المشكل يبقى مطروحا " انظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 5 ص88 جلسة 8 نوفمبر 1977 .

(2) ذهبت مجلة الثورة الافريقية (Révolution Africaine) رقم 937 الصادرة ما بين 5 و 11 فيفري 1982 الى ان المجلس استطاع ان يضع الحد الفاصل بين ما يدخل في اختصاصه او يخرج عنه في كثير من الحالات ص9 وهذا يعني او يفيد انه صاحب سلطة بفرض رأيه على الموسسة التنفيذية لكن رأينا عكسي اي ان التفسير كان وسيبقى) الى ان تنشأ هيئة خاصة منفصلة عن الموسستين ، للموسسة التنفيذية التي بسكوتها تكون راضية .

ـ ان هذه المجلة بالغت كثيرا في الحديث عن سلطة للمجلس لا يملكها .

ومهما يكن فان من شأن هذا التعبير الواسع ان يؤدي الى خلاف بين المؤسستين كل يتهم الآخر بالاعتداء على اختصاصه ، وتتعقد المشكلة اذا تعلق الامر بوضع القواعد العامة وليس المبادئ اذ في هذه الحالة تكون سلطة المؤسسة التشريعية واسعة خاصة اذا كانت المبادرة منها ، وعلى المؤسسة التنفيذية يقع عبء اقناع النواب في كل مرة بان تدخلهم يتعدى ميدان تحديد العناصر الاساسية ، لكنها مع ذلك تملك وسائل تمكنها من حماية نطاق تدخلها استنادا على نصوص الدستور او على نصوص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، اللذان قررا لها وسائل متعددة وناجعة الى جانب النصوص الحزبية - للمشاركة بقسط كبير وفعال في التشريع والتخلص من اية ضغوط مهما كانت طبيعتها .

ووفقا لما سبق يتضح لنا بان ممارسة المؤسسة التشريعية لاختصاصها مشروط بعدم معارضة المؤسسة التنفيذية التي تشاطرها في التمثيل كما سبق ان رأينا - وفي التشريع بمختلف مراحله - كما سنرى - وهذا من شأنه ان يؤكد سموها على المستويين السياسي والقانوني لتجسيد وحدة القيادة في شخص رئيسها المنتخب والممثل للشعب والمعبر عن ارادته فتتركز السلطة في يده مما يؤدي الى القضاء على التخصص الوظيفي - الذي حاول الدستور تبيانه - بسبب الغموض الذي يكتنفه فيفقد القانون مضمونه المحدد و وظيفته المتمثلة في ضمان عدم اعتداء جهة على أخرى . (1)

---

(1) M.CAMAU: Caractère et rôle du constitutionnalisme dans les Etats Maghrébins
In A.A.N. 1977. Ed. C.R.N.S. P.384.

الفصل الثاني : التشريع عن طريق المبادرة

ان سن القوانين عملية طويلة ومعقدة سواء من حيث الاجراءات او من حيث القنوات التي تمر بها (1) فهي تبدأ من المبادرة التي قد تكون من المؤسسة

(1) ان مكتب المجلس الشعبي الوطني هو الذي تودع لديه المشاريع ، فبعد تسجيلها وترقيمها في سجل بمكتب التنسيق العام يتولى هذا الاخير تبليغ نسخة من المشروع المودع الى مكتب المجلس والامين العام مع رسالة الايداع ، وكذلك الامر بالنسبة لرؤساء اللجان . كما تبلغ نسخة للمسؤول (اداري) المكلف بالجلسات حيث يقدم ملخصا عنه يسلم لمكتب المجلس . وفضلا عن ذلك فان مكتب التنسيق العام يقوم بتبليغ نسختين الاولى الى مديرية الدراسات لاعداد دراسة اولية وتحضير الوثائق الضرورية لدراسته او التي لها صلة او علاقة بالموضوع ، والثانية الى مدير مصلحة الترجمة للقيام بترجمة المشروع (ذلك ان المشاريع المقدمة من قبل الحكومة للمجلس تكون في معظمها باللغة الاجنبية) بعد ذلك يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بتعيين اللجنة المختصة وفقا لرسالة الاحالة ، وعندها ترسل مديرية الجلسات عشرين نسخة من النص الى رئيس اللجنة المختصة ثم توزعه على النواب والمصالح الادارية الاخرى للمجلس .

— وبانتهاء تلك المرحلة التي يطغى عليها الطابع الاداري تبدأ مرحلة التشريع باجتماع اللجنة المختصة وحضور ممثل او ممثلي الحكومة وذوي الخبرة اذا تطلب الامر ذلك .

— كما يمكن عرض الموضوع على لجان أخرى لابداء الرأى وامكانية انشاء لجنة تنسيق مع اعضاء اللجنة المختصة او حين تثار مسألة الاختصاص . تسند الى اللجنة المختصة دراسة المشروع واعداد تقريرين الاول تمهيدي والثاني يتضمن ملاحظات وتوجيهات اللجنة حول المواد التي يتضمنها المشروع . وعلى اثر ذلك تأتي المرحلة الموالية المتمثلة في دراسة المشروع من قبل المجلس الشعبي الوطني حيث تقوم الحكومة بتقديم المشروع المقدم من قبلها مبينة مضمون نصوصه واهدافه ثم تقوم على اثر ذلك اللجنة المختصة بتقديم مشروعها التمهيدي وتفتتح المناقشات حسب تسجيل الذين طلبوا الكلمة من النواب ، ولممثل الحكومة ان يتدخل في الاخير او في كل مرة — كما سنرى —

— وبعد ذلك تحال الكلمة الى مقرر اللجنة الذي يرد على التدخلات السابقة سواء منها تدخلات النواب او ممثلي الحكومة ، ثم يشرع في تقديم التعديلات سواء من قبل الحكومة او اللجنة او النواب (10 نواب) حيث تودع هي الاخرى لدى مكتب المجلس في اجل لا يتعدى سبعة ايام لتاريخ توزيع تقارير اللجان او في ظرف ثلاثة اسابيع اذا كان المجلس غير مجتمع ، باستثناء الحكومة التي تقدم تعديلاتها في اي وقت .

— وبعد دراسة مشاريع التعديلات مع مندوبي اصحاب التعديل على مستوى اللجنة بحضور ممثل الحكومة تعد اللجنة تقريرا تكميليا على ضوء المناقشة العامة والتعديلات واخيرا يعرض المشروع للتصويت مادة مادة مع ذكر ما اذا كان متفق عليها (اللجنة والحكومة ومقدمي التعديل ان وجدوا) وتعرض المادة بصياغة اللجنة وصياغة الحكومة واصحاب التعديل للتصويت . ويختم الاجراء بعرض النص كاملا للتصويت فيصادق عليه ويكتسب الصفة القانونية وما يبقى على رئيس المجلس الا ارساله لرئيس الجمهورية لاصداره خلال ثلاثين (30) يوما مكلفا المؤسسة التنفيذية بتنفيذه ومعاقبة مخالفته .

التنفيذية أو من المؤسسة التشريعية ثم تعرض للدراسة و المناقشة فالموافقة عليها ·

المبحث الاول : مفهوم المبادرة بالتشريع :

ان المبادرة تعرف على انها حق ايداع نص يتعلق بقانون او ميزانية او لائحة ، من أجل مناقشته و لتصويت عليه من قبل البرلمان (1) وهي حق للمؤسستين التنفيذية والتشريعية ، غيران تسمية النص المقدم من قبل المؤسستين يختلف ، فما يقدم من قبل المؤسسة التنفيذية يسمى مشروع قانون وما يقدم من قبل المؤسسة التشريعية يسمى اقتراح قانون (2)

Projet de loi
Proposition de loi

ومن المعروف ان الحكومة اذا كانت تملك الوسائل التي تمكنها من التحكم في العملية التشريعية والسيطرة عليها ، الا ان الدارس بطريقة سطحية لنصوص الدستور في هذا المجال يمكن ان يستنتج ابعاد الحكومة عن تلك العملية وان المجلس لا تعترضه اية صعوبات فقد جاء في المادة 126 من الدستور بان " يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني · للمجلس الشعبي الوطني ، في نطاق اختصاصه ، سلطة التشريع بكامل السيادة يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين ويصوت عليها " ·

غير ان تحليل الفقرة الاولى من المادة 148 والفقرة الاولى من المادة 151 التي تنص على انه " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور " والمكملة بالمادة 152 التي تقضي بانه " يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي ·

كل المسائل ما عدا تلك التي يختص بها القانون هي من اختصاص المجال التنظيمي "

يبين لنا بان نص المادتين 126 و 148 قد قيدا بهاتين المادتين الاخيرتين الى جانب غياب الرقابة على دستورية القوانين فاصبحت تعترض مبادرة النواب عراقيل سمحت

---

(1) أنظر: M.DUVERGER: Institutions politique et Droit Constitutionnel op cit. P.139

(2) جاء في المادة 148 من الدستور مايلي : " المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية ، كما انها حق لاعضاء المجلس الشعبي الوطني · تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة اذا قدمها عشرون نائبا ، تقدم مشاريع القوانين من الحكومة الى مكتب المجلس الشعبي الوطني " ·

للحكومـــة بالاستيلاء على المبادرة بالتشريع .

المبحث الثاني : المبـــادرة بمشروع قانون :

لقـــد استطاعت البرلمانات ان تستحــوذ على السلطة التشريعية بعد صراع طويل مع الملوك، كمـا سيطرت على المجالات المالية ، الا ان التطور الذي عرفتـــه الدولة ودواعي التعاون بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية بسبب زيادة مهـــام الدولة ، وسقوط الحكم المطلق وارتباط مؤسسات الدولة بالشعب اكثر من ارتباطها بالتـــاج (1) استدعت التعاون والتشاور من اجل تحقيق مطامح الشعب فقـــرر في مختلف الدساتير بطريقة أو بأخرى حق المبادرة بالتشريع عن طريق مشاريع او اقتراحات قوانين ، وهو النظام الذي اعتنقته الجزائر حيث سمح الدستور للحكومـــة والمجلس الشعبي الوطني بالمبادرة عن طريق تقديم مشاريع او اقتراحات قوانين تقدم امام المجلس الشعبي الوطني للمناقشة ثـم المصادقة عليهـــا .

المبـــادرة من قبل الحكومـــة :

ان المشروع المقدم من طرف الحكومة يعرض على اللجنة الدائمة المختصـــة مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به (2) حيث تسند لها مهمة دراستها بعـــد استدعـائهـــا من قبل رئيسهـــا اثناء الدورة او من قبل رئيس المجلـــس الشعبي الوطني فيما بين الدورتين حسب جدول الاعمال او بطلب من الحكومة (3) ويمكـــن لاعضاء الحكومة حضور مداولات هذه اللجنة والتدخل بمجرد طلب الكلمة خلافـــا لاعضاء اللجنة الذين لا يحق لهم التدخل الا وفقا لنظام المناقشة الذي اقـــره اجتماع رؤساء اللجان (4) و وفقا للمدة المحددة للمداولات حول الموضوع المطروح للمناقشة مع توزيع وقت الكلام في حدود جدول اعمال اللجنة او وفقا للمدة الذي قيدت اللجنة به من قبل مكتب المجلس في حالة الاستعجال او اهمية الموضوع المطلـــوب (5)

(1) انظر : M.DUVERGER: Op.Cit. T.1. P.139.

(2) انظر المادتين 71 و 77 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

(3) تجب الملاحظة انه وفقا لنص المادة 72 من النظام الداخلي لا يجوز للجان الدائمة تجتمع اثناء [illegible] المجلس الا للمداولة في المسائل التي تحال اليها من قبـــل المجلس في حالة الاستعجال لدراستها .
كما ان مداولاتها لكي تكون [illegible] يجب حضور اغلبية اعضائهـــا .

(4) يتألف اجتماع رؤساء اللجان من اعضاء مكتب المجلس و من رؤساء اللجان الدائمة وفقا للمادة 92 من النظام الداخلي .
حول تنظيم المناقشة داخل اللجان الدائمة انظر المادة 93 من النظام الداخلي فقرة 2 .

(5) انظر المادة 88 فقرة [illegible] من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

فتتحول اللجنة الى مجرد هيئة يستطيع رئيسها ان يقيد حرية النواب و يتقيد بما الزمه به مكتب المجلس ، فيقضي بذلك على حرية مبادرة النواب ايضا في توسيع المناقشة و يسمح للحكومة بالحفاظ على الصياغة المقدمة من قبلها (1) .

و مما يزيد في تقييد تدخل المؤسسة التشريعية هو منع النواب الاخرين حضور جلسات اللجنة في حين ان رئيس المجلس و نوابه و اعضاء الحكومة الذين لم يحدد عددهم يستطيعون حضور جلسات اية لجنة من جهة ، كما انهم لا يخضعون لاية قيود في مجال التدخل من جهة اخرى و يتبدى ايضا تفوق الحكومية لدى دراسة اقتراح قانون حيث منع النظام الداخلي اصحاب الاقتراح بقانون او تعديل من حضور اجتماع اللجنة الا باستدعاء من قبلها ، على ان لا يتعدى عددهم مندوبا او مندوبين (2)

و فضلا عن ذلك فانه لا يحق لاعضاء اللجان الاخرى المشاركة في لجنة غير التي ينتمون اليها الا اذا طلبت اللجنة من رئيس المجلس تعيين مندوبين عن لجنة او عدة لجان و بموافقته .

والغريب في الامر انه يمنع على النواب غير الاعضاء في اللجنة المختصة الاطلاع على محاضر الجلسات خلافا للحكومة مما يؤكد أولوية الاخيرة في الحصول على المعلومات داخل المجلس على اعضائه (النواب) . فكيف يتكون النائب و يكتسب المعلومات التي تسمح له بالتدخل عندما يستدعي الامر ذلك بموضوعية ، بل كيف يمكن ان يفسر تدخله من قبل ممثلي الحكومة و اعضاء اللجنة المختصة في حالة جهله في الجلسة العامة لما جرى من مناقشة داخل المجلس على انه ناقص او إعادة لما يمكن ان يكون قد نوقش باسهاب و وجد حله الامثل داخل اللجنة بل ان من شأن ذلك التدخل ان يعرقل انجاز الاعمال بسرعة ، فلو كان النواب يملكون حق الاطلاع على محاضر الجلسات لتجنبوا و لامكن للرئيس اجبارهم على عدم التعرض لما اتفق عليه او ما هو واضح الا اذا تعلق الامر بتعديل من

---

(1) الغريب في الامر ان مداولات اللجنة تكون سرية و تشمل حسب مفهوم المادة 6 من التعليمة ن د / 6 حتى النواب الذين قد يكونوا اصحاب اقتراح قانون ، ذلك اننا لا نجد نصا يبيح لهم الدخول والمشاركة في المناقشة داخل اللجنة مثل الحكومة (التعليمة التي وضعها مكتب المجلس) .

(2) تنص المادة 83 من النظام الداخلي على انه " يمكن اللجنة المختصة ان تستدعي في جلساتها مندوبا او مندوبين عن اصحاب الاقتراح او التعديل للاستماع اليهم " .

قبل النواب مما يسهل انجاز العمل بسرعة والانتقال الى المواضيع المواليـــة فيتمكن المجلس بسرعة من دراسة النصوص التي رتبتها الحكومة و منحتها الاولويـــة وبالتالي دراسة ما بقـي من مواضيع في جدول الاعمال والذي غالبا ما يكون اقتراحات قوانين لم تمنح الحكومة الاولوية لها على الاقل مستقبلا) (1) .

واذا كانت لاعضاء الحكومة حرية التدخل كلما طلبوا ذلك فان النواب ، اضافة لما سبق ، ونظرا للسلطة التي يتمتع بها رئيس اللجنة ، لا يستطيعون اخذ الكلمة الا بعد طلبها منه ، ويجب عليهم الانتظار الى ان يؤذن لهم بها ، وقد يمتـد هذا القيد الى حـد الاقتصار على تسجيل النواب الراغبين في اخذ الكلمة ، وليس اعضاء الحكومة ، اذا كانت اللجنة مقيدة باجل محدد ، وهذا التقييد لا يتوقـــف عنـد هذا الحد بل يمكن ان يصل الى حد التقييد من عدد الذين يرغبون فـــي التدخل عن طريق ايقاف التسجيلات بمجرد موافقة اعضاء مكتب اللجنة على طلـــب رئيسهـــا .

وتجدر الملاحظة الى ان هناك قيد آخر في مجال التدخل حيث يلتـــزم النائب الارتباط بالموضوع ، اي عدم الاشارة لموضوع او مواضيع اخرى ، وهو القيـــد الذي يسمح لرئيس اللجنة ان يكيف مدى صلة التدخل بالموضوع المطروح للمناقشـة وكذلك ترتيب جزاءات على عدم احترام ملاحظاته ، حيث يمكن لرئيس اللجنة ان يذكره ثم يسحب منه الكلمة او يرفع الجلسة (2) خلافا لممثلي الحكومة الذين يتمتعـــون بالحرية الكاملة في تناول الكلمة بمجرد طلبها مع ما يترتب على ذلك من تفوقهـــم على النواب الذين عند معارضتهم لرأي أو وجهة نظر الحكومة يمكن ان يتعرضوا لجزاءات قانونية قد تصل الى حد رفع الجلسة مما ينتج عنه تقليص في الوقت المحـدد لهـا وبالتالي التقليص من امكانية النواب في مناقشة الموضوع من كل جوانبه ، فتكـون بذلك الكلمة الاخيرة للحكومة التي فضلا عما سبق ، يمكنها أن تلجأ الى طلـــب التصويت على مشروعها دون مناقشة وفقا للمادة 131 من النظام الداخلي .

ولـــدى الانتهـــاء من دراســـة مشروع الحكـــومـة تعد اللجنـــة تقريرهـــا الذي يعرض على المجلس .

---

(1) انظـــر في ذلك الفصل الخاص بجدول الاعمال .

(2) انظـــر المواد 8 ، 9 ، 10 من التعليمة ن د / 6 التي اعدها مكتب المجلـــس الشعبي الوطني .

- تقـــريـــر اللجنـــة :

لا أحـــد ينكـــر ما للجان الدائمة في البرلمانات من دور في تحضـــير مداولاتها ، فهي هيئـات للتحضير الفني للعمل التشريعي ، وذلك لصعوبة ســـير العمل داخل مجالس مشكلة من عدد كبير من الاعضاء (1) ومن أجل البحث الجيـد للمواضيع المطروحة للدراسة فان هذه اللجان بعددها القليل والمتخصص تستطيــع القيام بتلك المهمة على احسن وجه اذا ترك لها مجال التصرف ، حيث يحـــق لها الى جانب اعضائها الاستعانة بمتخصصـين منهم الموظفين الذين يجب ان يمثلوا امام اللجنة التي عليها احتراما السلم الاداري ان تطلب حضورهم عن طريق الوزيـــر الذي يتبعونه ، والذي لا يستطيع بسبب مكانتــه المجلس ان يرفض طلب اللجنـــة التي تلتزم بعد الدراسة باعداد تقرير خاص بالموضوع والا تعرضت لجزاء يمكـــن ان ينتج عنه عرض الموضوع على المجلس مباشرة .

ان التقرير الذي تقدمه اللجنة يجب ان يوافق عليه اغلبية اعضائها حسبمـــا جاء في المادة 16 من التعليمة رقم ن د /6 واذا حدث ان تساوت اصوات اعضـــاء اللجنة فان النص يحال الى اللجنة في جلسة لاحقة مع مراعاة الاجل المحدد الذي رسمه مكتب المجلس (2).

ومن المعلوم ان نصف اعضاء اللجنة اذا كانوا قد عارضوا النص ، فان التعليمة لم تحدد الاساليب التي يمكن اتباعها لاقناع اغلبية النواب بالموافقة على التقرير ، خاصة اذا كانت المدة محددة ، فهل تعاد دراسة النقاط المختلف عليها! (الخـــلاف غالبا ما يكون بين ممثل الحكومة والنواب) وهل تقبل الحكومة بذلك ؟ واذا رفضت فما هو الحل ؟ يبدو أن الحل اما الرفض او خضوع النواب ، وفي الحالتـــين فان الحكومة تكون هي الفائزة .

فالموافقة تعني تراجع النواب ومعناه الاعتراف بانهم كانوا شكلا مخطئـــين ولو انهم في قرارة انفسهم لا يقرون بذلك وبالتالي فان المسؤولية تقع على عاتقهم لدى تحليل مواقفهم ، في حين ان الحكومة تزداد قوتها بضعف النواب مما يدفعهـــا مستقبلا الى التمسك بآرائهـــا .

امـــا الرفض فيعني ترك مجال للحكومة بطلب عرض الموضوع مباشرة علـــى المجلس ، والحقيقة ان هذا الرفض قد يتخذ احدى صورتين كما يستنتج من نـــص

---

(1) انظـــر: LAVROFF. op.cit. P.463.

(2) انظر المادة 88 فقرة 2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

المادة 88 من النظام الداخلي •

– فقد لا تعد اللجنة تقريرها حول الموضوع وعندها يمكن للحكومة ان تتمداها الى اقتراح ادراج النص في جدول اعمال المجلس الشعبي الوطني •

– وقد تعد تقريرا لكنه يتضمن بنودا تختلف في صياغتها عن تلك المقدمة من قبل الحكومة في مشروعها ، ذلك ان اللجنة مطالبة بتضمين تقريرها النتائج المعللة التي توصلت اليها حول المشروع الحكومي كما تلحق به التعديلات التي وافقت عليها اللجنة •

– وقد تتخذ قرارا برفض الموضوع وفقا للمادة 125 وعندها يحق لمكتب المجلس عرضه مباشرة على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته (1) •

والحال ان الحكومة تتمتع بامتيازات لم تقرر للنواب فالى جانب ما سبق ذكره نجد النواب لا يتمتعون بحق طلب الكلمة اثناء عمليات التصويت على التقرير داخل اللجنة ، وان طلبوها فلن تمنح لهم ، مما يجعلهم في مرتبة ادنى بالمقارنة مع الحكومة فالمادة 17 من التعليمة ن د/6 لا تشير على الاطلاق لاعضاء الحكومة اذ جاء فيها بانه " لا يمكن لاي نائب (وليس لاي احد باستثناء الرئيس) ان يحصل على حق الكلام اثناء مختلف عمليات التصويت " . وهذا يعني أن لأعضاء الحكومة وغير النواب الذين يحق لهم المشاركة في عمل اللجنة التدخل اثناء تلك العمليات •

ومن جهة اخرى نجد الحكومة تتمتع بامتياز او وسيلة تفوق اقرت بموجب المادة 6 من التعليمة ن د /2 فقد جاء فيها بانه خلال مناقشات المجلس لاقتراحات القوانين تنصب المناقشة على النص المقدم من طرف اللجنة المختصة بالموضوع ويتم التصويت عليه وعلى التعديلات التي تقرر قبولها ... "

خلال مناقشات المجلس لمشاريع القوانين تنصب المناقشة على النص المودع من طرف الحكومة ، والتعديلات التي تقرر قبولها ، والتعديلات المقدمة من طرف اللجنة المختصة بالموضوع ويتم التصويت عليها عند الاقتضاء طبقا للمادتين 6 و 7 من هذه التعليمة " •

---

(1) تعترض التعديلات المقدمة من طرف اللجنة الدائمة صعوبات منها : معارضة الحكومة اما لمجافاتها لتوجيهات الحزب او انها مخالفة للمادة 149 من الدستور •

يتضح لنا من خلال هذا النص ان الاقتراح المقدم من قبل النواب لا يقدم للمناقشة وانما تنصب المناقشة على النص المقدم من قبل اللجنة المختصة ويتم التصويت عليه وعلى التعديلات التي تم قبولها من قبل اصحاب الاقتراح وهي التعديلات التي تكون اما من قبل اللجنة او الحكومة او النواب غير اصحاب الاقتراح خلافا للحالة التي تكون دراسة اللجنة حول مشروع قانون فان المناقشة تنصب اولا على النص المودع من قبل الحكومة وليس تقرير اللجنة او تعديلها مثلما هو الحال عندما يتعلق الامر باقتراح قانون ، ثم بعد ذلك ما وافقت عليه الحكومة من تعديلات واخيرا فقط تناقش التعديلات المقدمة من قبل اللجنة المختصة بالموضوع وقد حددت المادة 126 من النظام الداخلي سير تقارير اللجان المختصة حيث تطلبت عرضها على المجلس الشعبي الوطني لاقرارها أو لرفضها او لاحالتها لدراسة جديدة (فيقدم تقرير تكميلي على ضوء مناقشة النواب) وذلك اما في مناقشة عامة او مناقشة محدودة او بدون مناقشة .

كما انه بقراءة المادة 122 والمادة 99 من النظام الداخلي يتضح لنا ايضا أن مكتب المجلس ورئيسه ورئيس اللجنة ومكتبها تحولوا الى تابعين للحكومة صاحبة الحرية في المبادرة بالتشريع بالمقارنة مع دور النواب في اقتراح القوانين . (1)

---

(1) لقد تقدمت الحكومة بعدة مشاريع كما هو واضح من هذا الجدول خلال الفترة التشريعية الاولى (77-82) ومقارنته باقتراحات النواب يبين لنا بوضوح سيطرة الحكومة على مجال التشريع .

7 مشاريع قوانين في سنة 1977
10 " " " " " " " " " " 1978
14 " " " " " " " " " " 1979
16 " " " " " " " " " " 1980
16 " " " " " " " " " " 1981

- في حين ان الاقتراحات التي اجابت عليها الحكومة خلال نفس الفترة لا تتعدى ثمانية (8) اقتراحات بقانون ولم يصادق بعد على اي اقتراح سوى ذلك المتعلق بتعديل قانون الانتخابات (1981/6/1) - انظر كشف مشاريع القوانين المعد من قبل المجلس الشعبي الوطني .
- تقدمت الحكومة بخمسة وستين مشروع قانون ، وصادق المجلس الشعبي الوطني على 55 منها .
- وتقدم النواب بـ 11 اقتراح قانون لم يصدر منها الا واحدا خلال الفترة التشريعية الاولى .
- وقامت الحكومة بسحب 9 من مشاريعها .
- فيكون بذلك عدد القوانين التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الاولى 56 قانون من بين 76 نص من المشاريع والاقتراحات بقانون .
- المعلومات اخذت من حوصلة المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الاولى 1977- 1982 - جانفي 1982 اصدرها المجلس الشعبي الوطني .

احتكـــار الموسسة التنفيذية للمبادرة في المجال المالي :

ـ لقد كانت السلطة المالية وبالتالي التشريع المالي فيما مضى من اختصاص الملوك غير انه نتيجة للصراع الذي وقع بينهم وبين ممثلي الشعب خاصة في بريطانيا (1) انتقلت هذه السلطة الى البرلمانات واصبحت صاحبة الاختصاص في التشريع المالـــي مما ادى الى تقييد سلطة الحكومة في هذه المجالات حيث اصبحت البرلمانات هـــي التي تقوم بدراسة المشاريع المتعلقة بميزانية الدولة ، الا ان التطور الذي اصـــاب المجال التشريعي حذفا لصالح الحكومة بان اصبح ميدان القانون هو الاستثناء وميدان التنظيم هو المبدأ (2) قد وضع بعض القيود على البرلمانات أدت فـــي الاخير الى منعها من المبادرة في هذا المجال و هذا ما جاءت به المـــادة 149 من الدستور لسنة 1976 (3) والمقابلة للمادة 40 من الدستور الفرنســـي لسنة 1958 ، فاصبحت بذلك مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية تقدم من قبـــل الحكومة فقـــط وهي حرة في التصرف من حيث تاريخ تقديمها للمجلس لمناقشتهـــا والتصويت عليهـــا ، و هو ما ادى ببعض النواب الى المطالبة بايداعها لـــدى مكتب المجلس مبكرا حتى يتسنى لهم مناقشتها بطريقة جدية ، كما نجدهم تجنبا ايضا للممارسات التي تقوم بها الحكومة فيما يتعلق بادراج مواضيع ضمن المتشريـــع واعتبار البعض الاخيـــر من التنظيم (4) طالبوا بسن قانون ينظم كيفية وضـــع ومناقشة قانون المالية (5) وهم على حق في ذلك ، فقـــد اعطي مفهوم واســـع لقانون مالية 1977 الذي صدر بموجب امر دون ان يناقش من قبل المجلـــس

---

(1) انظـــر دروسنـــا في النظرية العامة للدولة ـــ معهد الحقوق والعلوم الادارية ص 174 - 175 .

(2) انظـــر : M.DUVERGER: op.cit. T.2. P.299

M.H.FABRE . op.cit. P.P.448,449.

(3) جاء في المادة 149 من الدستور بانه " لا يقبل اي اقتراح قانون مضمونـــه او نتيجته تخفيض الموارد العمومية او زيادة النفقات العمومية الا اذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة او توفير مبالغ مالية في فصل آخر مـــن النفقات العمومية ، تكون مساوية ، على الاقل ، للمبالغ المقترح تغييرهـــا ."

(4) انظر في ذلك الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني خـــلال الفترة التشريعية الاولى رقم 7 .

(5) وقـــد استجابت الحكومة فيما بعد بان قدمت مشروع قانون يتعلق بالقوانين المالية امام المجلس الشعبي الوطني ، وهو المشروع الذي يتضمن القواعـــد العامة لوضع قوانين المالية وتقديمها والموافقة عليها وتنفيذها .
انظر جريدة : El-Moudjahid.N°5811 du 28.02.1984. P.3.

الشعبي الوطني لعدم انشائه بعد ، فتضمن هذا الامر الاستثمارات المخططة للموسسات الاشتراكية مما حدى بالنواب الى التساؤل عن سبب عدم ادراجها في قانون مالية 1979 ، ويرون بانه اذا كانت الحكومة قد استندت على المادة السادسة من قانون المالية لسنة 1978 التي تقضي بان نفقات التجهيز الخاصة بالاستثمارات المخططة لموسسات القطاع العمومي والاشتراكي يتم تحديدها بموجب مرسوم فان الحكومة قد ادرجتهما في سنة 1977 ضمن مجال القانون فما السبب في هذا التراجع (1) خاصة اذا علمنا بان امر 2 جانفي 1959 الذي بقي ساري المفعول لدى تحليله نجد نفقات التجهيز المتعلقة بالاستثمارات المخططة وتوزيعها جزءا لا يتجزأ من ميزانية الدولة • وقد أوكل الدستور في مادته 16/151 اختصاص التصويت على الميزانية للمجلس الشعبي الوطني (2) •

أن تمتع الموسسة التنفيذية بهذه السلطات في مركز اسمى من المجلس الشعبي الوطني ، والى ان يصدر القانون المتعلق باعداد ودراسة والموافقة على قانون المالية وتنفيذه فان الموسسة التنفيذية تبقى لديها وسائل ، كالوقت والتفسير ، تمكنها من التفوق على الموسسة التشريعية •

<u>الموسسة التشريعية لا تمارس اختصاصا كاملا في مجال اقرار المخطط الوطني :</u>

اذا انتقلنا الى موضوع التخطيط نجد الموسسة التنفيذية ايضا تتمتع بوسائل تمكنها من فرض تفوقهما على الموسسة التشريعية •

فبالرجوع لنص المادة 15/151 نجدها تقر اختصاص المجلس في اقرار المخطط الوطني ومع ذلك نجد صعوبات عديدة تعترضه في ممارسة ذلك الاختصاص ،

---

(1) انظر في ذلك الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الاولى رقم 27 ،

(2) - في سنة 1980 عادت الحكومة واعترفت بان المبلغ المخصص للاستثمارات يجب ان يحدد بموجب قانون • الا انها احتفظت بتغيير المبلغ وتغيير توزيعه على القطاعات مما يحول عمل المجلس الى عمل شكلي يوافق على المبلغ الاجمالي دون ان يتدخل في غير ذلك •

فمن جهة نجد السلطة السياسية المتمثلة في الحزب التي عقد لها اختصاص وضع التوجيهات العامة للمخططات ابتداء من سنة 1979 (1)

ومن جهة ثانية نجد المؤسسة التنفيذية بما تملكه من ادارة واساليب فنية وتقنية في وضع المخططات تلعب دورا كبيرا في التقليص من الدور التشريعي للمجلس الشعبي الوطني واقتصار مهمته على الموافقة ، ذلك ان التفاصيل تضعها الحكومة والمؤتمر لا يتدخل الا لتحديد توجيهات المخططات الوطنية وتقييم نتائجها وهذا يعني ان الحكومة هي صاحبة الاختصاص الفعلي في وضع تنفيذ المخطط .

والذي تجدر ملاحظته هو ان هذه الوضعية لا تتماشى مع احكام الدستور مما يستدعي تعديله ، تجنبا للبس الذي يكتنف هذا التدخل بما يتماشى وهذه الممارسات ، ذلك ان الدستور لا ينص اطلاقا على حق المؤتمر في وضع المخطط وان كانت قد انيطت به مهمة الوظيفة التأسيسية ، فضلا عن انعدام النصوص التي تبين اجراءات تقديمه للمؤسسة التشريعية من طرف المؤسسة التنفيذية ، وهذا من شأنه اضعاف دور المجلس في وضع المخطط وبالتالي مراقبة المؤسسة التنفيذية له .

---

(1) ـ انظر المادة 94 فقرة 6 من القانون الاساسي للحزب الذي صادق عليه المؤتمر الرابع الذي انعقد فيما بين 27 و 31 جانفي 1979 . وكذلك المادة 95 فقرة 6 من القانون الاساسي للحزب الذي صادق عليه المؤتمر الاستثنائي لسنة 1980 والمادة 95 فقرة 6 من القانون الاساسي للحزب الذي صادق عليه المؤتمر الخامس المنعقد في ديسمبر 1983 .

المبحث الثالث : المبـــادرة باقتراح قانون :

بالرجوع لنص المادة 148 من الدستور والمادة 120 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نجد ان النواب كرئيس الجمهورية يتمتعون بحق المبادرة باقتراح القوانين ، غير ان قراءة المادة 149 من الدستور والمادة 120 من النظام الداخلي سالفة الذكر تبين لنا ان هناك عدم توازن بين المؤسستين في ممارسة وظيفة التشريع (1) فضلا عن ركاكة الصياغة ، فاذا قرأنا الفقرة الخامسة نفهم منها صراحة انه يحق للحكومة وكذا النواب الاعتراض على أي اقتراح او تقرير مخالف للمادة 149 وهذا النص يتماشى والمنطق واحكام تدرج القوانين .

فدستورنا جامد لاشتراط نصاب معين لتعديله (2) خلافا للنصاب المحدد لتعديل او الغاء القوانين ، كما انه يعتبر اسمى القوانين ومصدرا لهما ما يتطلب الدفاع عن نصوصه والمطالبة باحترامها سواء من قبل النواب او الحكومة غير ان الركاكة تبدو في نص الفقرة الثالثة التي تشترط استشارة الحكومة لتقدير عدم قبول الاقتراح من قبل المكتب ، فما الفائدة من ادراج شرط الاستشارة ما دامت الحكومة تتمتع بحق الاعتراض وفي كل وقت على الاقتراحات بقوانين المخالفة لنص المادة 149 اللهم الا للاكثار من ذكر اسم الحكومة ما يمكنها من التدخل والتوسع في تفسير النصوص بما يقيد من حرية المجلس في ممارسة اختصاصاته المحددة في الدستور .

ولئن كانت اقتراحات القوانين تتشابه في بعض الاجراءات مع مشاريع القوانين ، فان المشرع اورد - اضافة الى ما سبق ذكره - عدة قيود على تلك الاقتراحات خلافا لمشاريع القوانين مما يقلل من تدخلات النواب لصالح المؤسسة التنفيذية .

---

(1) جاء في المادة 120 من النظام الداخلي " وفقا لاحكام المادة 148 من الدستور ، تودع اقتراحات القوانين من قبل عشرين (20) نائبا على الاقل ، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .
يرفض الايداع اذا ثبت عدم قبول هذه الاقتراحات ، حسب مفهوم المادة 149 من الدستور .
يقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني عدم القبول ، بعد استشارة الحكومة ، ومكتب اللجنة المختصة يبلغ عدم القبول ، الى صاحب الاقتراح في اجل اقصاه شهران .
يمكن للحكومة او لكل نائب ان يعترض في كل وقت - معتمدا على المادة 149 من الدستور على الاقتراحات والتقارير المخالفة لهذه المادة " .

(2) انظر المواد 191 ، 192 ، 193 من الدستور .

فالى جانب اشتراط التبويب والعنونة وتحرير النص في شكل مواد (رغم صعوبة ذلك) نجد القرار الذي يصدره مكتب المجلس على الاقتراح في ظرف شهرين باتا ، ذلك انه بمجرد تبليغ عدم القبول الى اصحاب الاقتراح ، فان اقتراحهم يعتبر كأن لم يودع .

كما ان الاقتراح يشترط تقديمه من قبل مجموعة من النواب لا تقل عن عشرين (20) نائبا ، وهذا يعد في حد ذاته قيدا على النواب نظرا لما يتطلب ذلك من وقت طويل لاقناع بعضهم بالاقتراح خاصة اذا علمنا بأن اشغال النواب كثيرة داخل اللجان واثناء مناقشات المجلس ، اذ انه وفقا للامر المتعلق بالتعويضات النيابية (1) فان النواب غير الاعضاء في اللجان عليهم ان يلتحقوا بوظائفهم ، فضلا عن قصر مدة الدورة وحق الحكومة في اعطاء اغلبية الاقتراحات طابعا ماليا مما يسمح لها بطلب رفض الاقتراح لمخالفته للمادة 149 من الدستور ، ذلك ان المشرع وفقا للمادة 120 فقرة 3 ، 5 من النظام الداخلي يمنحها حق الاعتراض في كل وقت مع ما يترتب على ذلك من بقاء اقتراحات النواب معرضة للرفض حتى ولو بعد دراستها وقبل التصويت عليها (2) تتدخل الحكومة اولاحد النواب بذلك الطلب مما يؤثر سلبا على موقف النواب المبادرين بالاقتراح ويزرع في نفوس زملائهم التخوف من المبادرة لارتباط مصيرها في غالب الاحيان بقبول او رفض المؤسسة التنفيذية لها سواء كان ذلك عن طريق الاعتراض وفقا للفقرة الخامسة او الثالثة لان الحكومة اذا كانت تتمتع بتفوق على المجلس فان ذلك يمكن ان يحول رأيها الى قرار بالرفض .

اما اذا انتقلنا للمدة التي حددتها المادة 120 في فقرتها الرابعة وهي شهران لتبليغ عدم قبول اقتراحات النواب فقد كانت السبب في فتح مناقشة من قبل النواب في سبتمبر سنة 1979 .

---

(1) - انظر في ذلك الامر 82-02 المتعلق بالتعويضة النيابية .

(2) - نجد الفقرة الخامسة تنص على امكانية الاعتراض على الاقتراحات والتقارير المخالفة للمادة 149 وهذا يعني تقارير اللجان بعد دراسة الاقتراح .

ذلك انهم تقدموا بعدة مشاريع خلال الفترة التشريعية الاولى لكن الحكومة لم تلتزم باحترام المدة للرد عليها مثلما يوضح لنا الجدول ذلك (1)

تاريخ الارسال للحكومة	موضوع الاقتراح	تاريخ اجابة الحكومة
14 مارس 1978	ـ اكتساب الاملاك العقارية التابعة للدولة ذات الاستعمال السكني	ـ 1979/10/09
25 جويلية 1978	ـ استغلال نظام التعاونيات العقارية .	ـ 1979/10/09
18 مارس 1979	ـ تغيير تسمية القسمة الاساسية للوحدة النقدية الوطنية	ـ 1979/10/09
6 جوان 1979	ـ تأسيس الخدمة المدنية	ـ 1979/10/09
4 جوان 1979	ـ تعديل النظام الداخلي	ـ 1979/10/09

واذا كانت مدة شهران مدة طويلة ولو احترمتها الحكومة ،وان مدة الدورة لا ينبغي ان تتعدى ثلاثة اشهر من جهة ، فضلا عن ان النواب لا يملكون الوقت الكافي مثلما كانوا قبل صدور الامر سالف الذكر، لدراسة المسائل التي تهم الدولة والاتصال بزملائهم وتقديم اقتراحات قوانين ،وان حاولوا ذلك فان المدة تسمح للحكومة من افراغ اقتراحهم من محتواه بمرور الوقت ، إذ ان المسائل المطروحة للدراسة كثيرا ما تكون ذات جدوى في وقتها ، اما اذا مروقت عليها فانها اما ان تفقد اهميتها اوان الحكومة تتدخل باجراءات معينة للقضاء على السبب والاسباب التي ادت الى لجوء النواب لاقتراح قانون بشأنها . ومثل ذلك الاقتراح المتعلق بتنظيم الخروج من التراب الوطني ، فبعد ان ارسله المجلس للحكومة في 26 مارس 1978 وبعد ماطلة الحكومة للرد عليه اصبح ابتداء من شهر افريل بغير وجه موجب ، فقد تدخلت المؤسسة التنفيذية والغت رخصة الخروج من التراب الوطني ،فان ذلك يعني التقليل من شأن النواب في مجال التشريع (2) وتزايد مهمة الحكومة

(1) انظر كشف اقتراحات القوانين خلال الفترة التشريعية الاولى للمجلس الشعبي الوطني .

(2) تقدم المجلس باقتراح قانون في سنة 1977 يتضمن القانون الاساسي للنائب
ـ و 5 اقتراحات في سنة 1978 .
ـ و 4 إقتراحات في سنة 1979 .
ـ ولم يتقدم باي اقتراح في سنة 1980 .
ـ اما في سنة 1981 فتقدم باقتراح واحد .

في ذلك المجال خاصة اذا علمنا بانها تتمتع بحق طلب منح الاولوية لمشاريعها على اقتراحات القوانين و المجلس في هذه الحالة لا يملك الا الموافقة لانه ملزم بذلك و يؤكد ذلك تقلص دور النواب في التشريع من خلال تطور الاقتراحات المقدمة منهم اثناء الفترة التشريعية الاولى ، فقد تميزت في البداية بالكثرة النسبية و لكنها سرعان ما نقصت حتى لا نقول انعدمت و هذا بسبب الامتيازات التي منحت للحكومة أو على الاقل للفجوات التي تترك لها حرية التفسير و التدخل و الفرض .

ان المقارنة بين عدد الاقتراحات (1)

(1)

تاريخ الايداع	العنوان	ملاحظات
1977/6/16	اقتراح قانون يتضمن القانون الاساسي للنائب	تمت المصادقة عليه في 1978/7/9
1978/1/3	اقتراح قانون يتضمن الغاء المحاكم الخاصة لقمع المخالفات الاقتصادية و تسوية اجراءات الاعتراض على الاحكام التي اصدرتها	سحبه اصحابه
1978/1/11	اقتراح قانون يتضمن تعديل قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .	صرح بعدم قبوله من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني لانه بلا وجه حجب
1978/3/4	اقتراح قانون يتضمن اكتساب الاملاك العقارية التابعة للدولة و ذات الاستعمال السكني	اجابت الحكومة بتاريخ 1979/10/09
1978/3/ 25	اقتراح قانون ينظم حق الخروج من التراب الوطني المنصوص عليه في المادة 57 من الدستور	صار بغير وجه موجب في افريل 1979 .
1978/7/9	اقتراح قانون يتضمن استغلال نظام التعاونيات العقارية	اجابت الحكومة في 1979/10/9 .
1979/1/17	اقتراح قانون يتضمن تغيير تسمية القسمة الاساسية للوحدة النقدية الوطنية .	تمت صياغته من جديد من قبل اصحابه بتاريخ 79/3/18 و اجابت الحكومة في 79/10/9
1979/1/24	اقتراح قانون يتضمن انجاز اشغال المنشآت الاساسية للسكك الحديدية من طرف الخدمة الوطنية .	تمت صياغته من جديد من قبل اصحابه على شكل اقتراح اجراءات .
1979/5/7	اقتراح قانون يتضمن تأسيس الخدمة المدنية	اجابت الحكومة في 1979/10/9 .
1979/5/23	اقتراح قانون يتضمن تعديل القانون رقم 77-01 المؤرخ في 15 آوت و المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني	اجابت الحكومة بتاريخ 1979/10/9 .
ماي 1981	اقتراح قانون معدل للقانون 80-08 المؤرخ في 1980/10/25 و المتضمن قانون الانتخابات .	مصادق عليه بتاريخ 1981/06/01 .

والمشاريع بقوانين (1) تبين لنا بجلاء مدى ما للحكومة من اولوية في مجال التشريع ويتبدى ذلك من خلال الكمية من جهة حيث لم يتقدم النواب الا باحد عشر اقتراحا (من 1977 الى آخر 1981) تمت المصادقة على اثنين منها فقط اما الحكومة فقد تقدمت باربعة وستين (64) مشروع قانون (من 1977 الى آخر 1981) نجح منها خمسة وخمسون (55) اي ما يعادل 85% تقريبا ، بل لنا ان نقول بان نجاحها كان 100% ذلك ان ما لم ينجح منها لم يكن بسبب رفض النواب لها وانما تم سحبها من الحكومة كان آخرها المشروع المتضمن قانون الاسرة في 25 جانفي 1982 (خلال الفترة الاولى) ومن جهة اخرى فان المؤسسة التنفيذية تتمتع بمدة طويلة لاصدار القوانين والمحددة بشهر كامل وفقا للمادة 154 من الدستور يبدأ الحسبان من تاريخ تسليمها ، ومع ذلك فان هذه المؤسسة لا تحترم تلك المدة فهناك قوانين صادق عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تصدرها المؤسسة التنفيذية الا بعد فوات المدة المحددة في الدستور .

ففي 29 مارس 1977 صادق المجلس الشعبي الوطني على القانون المتضمن النظام الداخلي له الا ان رئيس الجمهورية لم يقم باصداره الا في 15 أوت 1977.

وفي 8 جانفي 1978 صادق المجلس على امر 77-14 المتضمن اعفاء بعض التعويضات المدفوعة لموظفي التعليم العالي من الضريبة على المرتبات والاجور ومن الضريبة على الاجور المرتفعة ولم يصدره رئيس الجمهورية الا في 15 أفريل 1978.

كما صادق المجلس الشعبي الوطني على القانون المتضمن القانون الاساسي للنائب في 9 جويلية 1978 ولم يصدره رئيس الجمهورية الا بعد ستة اشهر ، ذلك انه وضع في الادراج دون مراعاة ايضا لاحكام الدستور ، وقد تم اصداره من قبل رئيس الدولة بعد وفاة رئيس الجمهورية وذلك في 9 جانفي 1979 اذ لولا العامل الطبيعي لبقي مدة أطول .

وفي 1 جويلية 1980 تمت المصادقة من قبل المجلس على قانون الانتخابات الا ان المؤسسة التنفيذية لم تصدره الا بعد شهرين اي في 25 اكتوبر 1980.

---

(1) ـ تقدمت الحكومة من سنة 1977 الى نهاية سنة 1981 باربعة وستين مشروع قانون بما فيها مشاريع القوانين للموافقة على الاوامر التي اصدرها رئيس الجمهورية فيما بين دورات المجلس .

وصادق المجلس على القانون المعدل والمتمم للامر 67-24 والمتضمن القانون البلدي يوم 21 ماي 1981 ولم يتم اصداره الا في 4 جويلية 1981 .

امـا القانون المتعلق بشروط توظيف الاجانب الذي صادق عليه المجلس يوم 19 ماي 1981 فلم يصدر الا في 16 جويلية 1981 .(1)

ان هذه التصرفات تؤكـد تمتع المؤسسة التنفيذية بحرية كاملة في اصدار اوعدم اصدار القوانين التي صادق عليها المجلس ، والسبب في ذلك يعود الى عدم ترتيب جزاء على التأخر اوعدم اصدار القوانين التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني وهذا ما يؤكـد عدم المساواة والتوازن بين المؤسستين .

وفضلا عما سبق فان اللجنة المختصة الدائمة لدى دراستها لاقتراح النـواب فانها تقدم تقريرا يتضمن النتائج المعللة التي توصلت اليها والنص التشريعي المنقح عند الاقتضاء ذلك ان ما يعرض على المجلس للمناقشة ليس نص الاقتراح وانما النص الذي تقدمه اللجنة بعد دراسة الاقتراح حيث يتم التصويت على النص المقدم من قبلها والتعديلات التي اتفقت مع اصحاب الاقتراح عليها خلافا لمشروع الحكومة الـذي تنصب المناقشة حوله ، كما رأينا ، بل ان لرئيس المجلس الشعبي ان يقرر احالة مادة او مواد على اللجنة المختصة بل وله ان يحدد شروطها (2) ويكون ذلك اذا اشتد الخـلاف بين النواب وبين اعضاء اللجنة او همـا معا والحكومة في غالب الاحيان ، واذا تفحصنـا نص المادة السادسة من التعليمة ن د /2 نجدها في صالح المؤسسـة التنفيذية اذ أنها تقر بعد دراسة المادة والمواد من قبل اللجنة المختصة اذا كان الامـر يتعلق باقتراح ، وما دامت المناقشة كانت حول تقرير اللجنة ،فان الخـلاف يكون بين الحكومة وبين اللجنة او النواب مما يلزم اللجنة ، اذا احالها الرئيـس عليهـا ، محاولة تعديلها بما يتماشى ورأي الحكومة . غير ان هذا لا يعني ان الاعتراض لا يكون من النواب فتحال للدراسة مرة اخرى وتتقيد اللجنة بالاتجاه العام للنـواب مع مراعاة رأي الحكومة .

(1) ـ نشير الى اننا لم ندرج في هذا التعداد القوانين التي تأخر اصدارها بأقـل من شهر اضافة الى المدة المحددة .

(2) ـ جاء في المادة 128 من النظام الداخلي مايلي " يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني اثناء المناقشة ، ان يقرر احالة مادة او مواد من مشروع قانون او اقتـراح قانون على اللجنة المختصة .
و يحدد الشروط التي يجب ان تتواصل فيها المناقشة .

ـ ان موقف رئيس المجلس في هذه الحالة رغم انتمائه الى المجلس يجب عليه ان يراعـى مطالب الحكومة خاصة اذا كانت المادة او المواد لها طابع سياسي مما يدفعه الـى التقيد برأي الحكومة لانتمائه هو الاخر مثلها للقيادة السياسية للحزب .

وما من شك في ان من شأن هذه الاحالة تلطيف الجو بين الطرفين المتعارضين الا ان نتائجها غالبا ما تكون لصالح الحكومة لما تتمتع به من امكانيات نتيجة للمركز المتميز الذي منحها القانون اياه فهي الى جانب المعلومات التي تمتلكها وتساعدها في تبرير موقفها ، فان تدخلاتها غير خاضعة لاية قيود مما يفسح امامها المجال لدحض كل رأى يتعارض مع وجهة نظرها ولو باللجوء الى تفسيرات سياسية .

واذا كانت الحكومة تتمتع بالتدخل في كل حين سواء في اجتماع اللجنة او المجلس فان مقترحي القانون (النواب) لا يتمتعون بذلك الحق ، فالمداولات محددة المدة من قبل رئيس اللجنة بعد استشارة مكتب اللجنة مع توزيع وقت الكلام ، وتقل حرية النواب في التدخل اذا الزم مكتب المجلس اللجنة المختصة باجل محدد حسب استعجال أو أهمية العمل المطلوب منها ، وبالتالي فان تقدير مدى ملاءمة الاستعجال أو أهمية العمل من اختصاص مكتب المجلس الذي يكون غالبا بناء على طلب من الحكومة او نتيجة لكثرة الاعمال المدرجة في جدول اعمال المجلس .

كما ان اصحاب الاقتراح لا يتمتعون ، مثل الحكومة ، بحق المشاركة في مناقشة الموضوع المودع من قبلهم داخل اللجنة الا اذا كانوا اعضاء فيها ، وقد سبق ان رأينا اشتراط سرية المداولات ، فكيف تفلح هذه الاقتراحات امام التدخلات غير المحددة للحكومة وكذا القيود المفروضة على تدخل النواب داخل اللجنة (1)

والغريب في الامر ان النظام الجزائري يختلف عن الانظمة الليبرالية متقدمة او متخلفة لاعتناقه مبدأ وحدة القيادة والحزب ، فلوكنا في ظل نظام من تلك الانظمة لقلنا بان هناك صراع بين المؤسسة التنفيذية والمؤسسة التشريعية اما بسبب قوة هذه الاخيرة او ضعفها مع ما يترتب على ذلك من عرقلة مؤسسة لمبادرة مؤسسة اخرى ولتمكنا عند ذاك او على ضوء نتائج الصراع والعرقلة من معرفة أية مؤسسة تفوق على الاخرى ، لكن الوضع في الجزائر يختلف ، فاذا كان المجلس الشعبي الوطني مؤسسة تابعة للحزب لانها تعمل في اطار توجيهاته بل وتتقيد بها ، فضلا عن ان مكتبه ورؤساء لجانه اعضاء في القيادة السياسية للحزب (2) والنواب الآخرون مناضلون فيه

(1)- انظر المواد 8 ، 9 ، 10 من التعليمة ن د/6 .

(2)- جاء في المادة 98 من القانون الاساسي للحزب مايلي " يعتبر اعضاء في اللجنة المركزية اعضاء المجلس الشعبي الوطني ورؤساء لجانه الدائمة ...." .

مما يكفل احترام قانونه ولوائحه وان المؤسسة التنفيذية هي الاخرى من الحزب وتتجسد فيها وحدة القيادة للحزب والدولة وان اغلب الوزراء اعضاء في القيادة السياسية ،فلماذا هذا الخلاف بين المؤسستين .وهذا التفضيل في النصوص الذى أدى الى تفوق المؤسسة التنفيذية مع ان الدستور والقانون الداخلي يمنحان للنواب حق اقتراح قوانين مثلما يمنح للمؤسسة التنفيذية حق المبادرة بمشاريع القوانين .

المبحث الرابع : التعديلات على المشاريع او الاقتراحات :

لقد كانت التعديلات ولاتزال وسيلة تملكها البرلمانات للضغط على المؤسسة التنفيذية واحيانا فرض رأيها عليها في الحالات غير المخالفة للقوانين ،خاصة منها ما يؤدي الى تخفيض او اضافة نفقات عمومية (1) مما يجبرها على قبول تعديلات النواب او انها تلجأ الى سلوك سلبي يتمثل في سحب النص اذا كان مقدما من قبلها كما هو مقرر قانونا في النظام الجزائري او طلب التصويت بدون مناقشة .

- الشروط العامة لتقديم التعديلات :

اذا كانت التعديلات على النصوص المعروضة امام المجلس سواء كانت اقتراحات او مشاريع ، من حق الحكومة او اللجنة الدائمة المختصة او 10 نواب فان هناك شروط يجب مراعاتها عند تقديم طلب تعديلات على النص الذي هو رهن الدراسة .

فبالرجوع لنص المادة 124 نجدها تضع شروطا معينة لتقديم التعديلات اذ يجب ان تكون مكتوبة ومعللة وموقع عليها وان تودع لدى مكتب المجلس من قبل صاحب التعديل (الحكومة او اللجنة المكلفة بالموضوع أو 10 نواب). على ان يدرس هذا الطلب من قبل مكتب المجلس الذي له صلاحية تقرير قبول او رفض ذلك الطلب اعتمادا على ما ورد في نص المادة 149 من الدستور (2). كما يجب ان يكون محتوى التعديل مدروسا من قبل اللجنة المختصة التي تعد تقريرا تكميليا ومتطابقا مع النص المدروس (3).

---

(1) انظر المادة 149 من الدستور .

بالنسبة للنظام الفرنسي انظر:

M.DUVERGER. op.cit. T.2.P.291.
LAVROFF. op.cit. P.P. 465.469
M.PRELOT et J.BOULOUIS. Op.Cit. P.P.807.810.

(2) ـ هذا القيد لا ينطبق على الحكومة وانما على النواب فقط .

(3) ـ فيما يتعلق بهذه الشروط انظر المادتان : 82، 124 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

- مظاهر تفوق المؤسسة التنفيذية في مجال التعديلات على المؤسسة التشريعية :

من قراءة نص المادة 82 فقرة 1 والمادة 124 فقرة 6 و 7 والمادة 120 من النظام الداخلي يتبين لنا بان المؤسسة التنفيذية تتمتع بتفوق كبير على المؤسسة التشريعية ، فالمادة 82 تمنح للحكومة حق تقديم التعديلات في اي وقت وبدون قيد مما يسمح لها باستعمال الوقت لصالحها ، اذ بموجب ذلك تستطيع ان تنتظر الى ان يحين الوقت ، اما بسبب خلاف بين اللجنة والنواب او ظهور فجوة ، فتتدخل بتعديلاتها التي تراعي فيها الاتجاه العام او الانقسام مما يمكنها من فرض رأيها على النواب ، وهذا ما اكدته المادة السابعة من التعليمة ن د /2 حيث جاء فيها بانه " تقبل في كل وقت التعديلات التي تودعها الحكومة ... " .

كما ان المادة 11 من نفس التعليمة منحت الاسبقية في التصويت للتعديل المقدم من طرف الحكومة على النواب واللجنة المختصة بالموضوع ايضا ، وهذا ما يؤكد تسلسل المراتب الفعلية في التشريع حيث نجد المؤسسة التنفيذية تتمتع بالاولوية وتحتل رأس الهرم التسلسلي في مجال الاولويات في التشريع خاصة وان المادة 124 من النظام الداخلي تقر امكانية رفض التعديلات المخالفة لنص المادة 149 من الدستور بعد استشارة الحكومة ، التي حسب راينا تعتبر استشارة الزامية تفسر على انها تشترط الموافقة ، ذلك انه من الصعوبة بمكان القول بان مكتب المجلس سيتجرا على اتخاذ موقف مخالف لراى الحكومة وكلاهما ينتمي الى القيادة السياسية للبلاد .

ومن الصعوبة ايضا القول بان الحكومة ستخضع لقرار المكتب ببساطة شأنها شأن اللجنة المختصة (1) .

واذا رجعنا الى حق النواب في التعديل فاننا نجده مقيد من عدة جوانب قد تؤدي الى حرمانهم من ممارسته ، فالحق الممنوح لشخص او لمؤسسة معينة ينبغي ان ينظم لكن ليس بالطريقة التي تجعل ممارسته مستحيلة .

فاذا بحثنا مسألة المدة نجدها قصيرة جدا ، خلافا للحكومة التي تتمتع بتقديم تعديلات في اي وقت ، فالنواب اذا رغبوا أن تقبل تعديلاتهم فعليهم تقديمها في الايام السبعة التالية مباشرة لتوزيع تقرير اللجنة اذا كان المجلس عاقدا

---

(1) - جاء في المادة 120 فقرة 2 ، 3 " يرفض الايداع اذا ثبت عدم قبول هذه الاقتراحات حسب مفهوم المادة 149 من الدستور .
يقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني عدم القبول ، بعد استشارة الحكومة ومكتب اللجنة المختصة " .

دورته ، وفي ظرف ثلاثة اسابيع فيما بين الدورات ، وهي مدة يصعب وضع تعديل مدروس ومعلل ومكتوب ، فضلا عن الصياغة التي تتحدث عن التوزيع ، فاذا علمنا بأنه وفقا للامر المتعلق بتنظيم التعويضة النيابية قد الغى الانتداب او تخصيص النائب لكل وقته للنيابة فانه من الصعوبة بمكان ان يتمكن النائب من الحصول على التقرير وجمع تسعة نواب حوله لتبنى اقتراح التعديل بعد انتظار تقرير اللجنة ، وبمعنى أوضح ان النواب لا يستطيعون تقديم التعديلات بمجرد دراسة المشروع المقدم من قبل المؤسسة التنفيذية او الاقتراح المقدم من قبل 20 نائبا (اذا استطاعوا ان يجتمعوا في اطار تطبيق الامر المذكور) بل عليهم انتظار نتائج أعمال اللجنة المختصة لتقديم تعديلات مستوفية للشروط المطلوبة مع انعدام الجزاء الذي يترتب على الرفض " غير القانوني " الذي ينطق به رئيس المجلس الشعبي الوطني فانعدام وجود مؤسسة خاصة بمراقبة تلك التصرفات ومدى قانونيتها يطلق حرية الرئيس في التصرف بمجرد تدخل من الحكومة اعتمادا على المادة 149 من الدستور اوعلى اعتبارات سياسية (1) .

وحتى ان توفر العدد وتمكنوا من تقديم تعديلات مستوفية للشروط المطلوبة فانه لا يحق لهم المشاركة في المناقشة داخل اللجنة المختصة

---

(1) — رغم عدم قانونية الاعتبارات السياسية فانه يمكن مع ذلك الاعتماد عليها ليس لرفض التعديلات ولكن لسحبها والنتيجة واحدة .
— عرفت الفترة التشريعية الاولى عدة تعديلات قدمت من قبل الحكومة او اللجنة او النواب .
— التعديلات مست 30 نصا من النصوص المصادق عليها .
— التعديلات المقدمة من قبل النواب وسحبت منها حوالي 70٪ اي 839.
— اما التعديلات المرفوضة فقد شكلت 20٪ من مجموع التعديلات .
— التعديلات المصادق عليها كما اودعت من قبل اصحابها فلا تتعدى 10٪ من مجموع التعديلات المقترحة .
— اما النصوص الاخرى المتبقية من مجموع 56 فلم تدخل عليها اية تعديلات اما بسبب طلب المصادقة دون مناقشة او انها نوقشت ولم تدخل عليها اية تعديلات .
— 19 صادق عليها المجلس الشعبي الوطني دون مناقشة اما بطلب من الحكومة او اللجنة المختصة .
— 07 نوقشت دون ان تعدل (معظم هذه النصوص لا يتعدى عدد موادها خمسة (5) مواد .
— أنظر : حوصلة اعمال المجلس ص 19 ، 20 .

بالموضوع ، خلافا للحكومة (1)، ذلك ان المادة التاسعة من التعليمة ن م/2 جاءت لتقيد من الفقرة الاولى من المادة 130 بقولها " يستطيع مندوب مقدمي التعديلات ان يتكلم لمدة عشر دقائق عن كل تعديل تقرر قبوله خلال المناقشات المحدودة (2).

فمن خلال هذه المادة نلاحظ قيدا جديدا مفروضا على النواب فاذا كان من حق الحكومة ان تتدخل لمدة 10 دقائق عن كل تعديل فان النواب اصحاب التعديلات لا يملكون هذا الحق مثلما قررته المادة 130 فقرة 1 اذ ان هذا الحق انتقل بموجب التعليمة المذكورة الى مندوبهم فقط، فلا يحق لهم الحديث اذا تقرر عرض الموضوع في اطار مناقشة محدودة طبقا للمادة 129 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

---

(1) - ان منع النواب من المشاركة الا بواسطة مندوب عنهم يقلل من حظوظ نجاح الاقتراح داخل اللجنة خاصة اذا اتخذت الحكومة موقفا معارضا .
- ثم لم نمنع جهة (وهي صاحبة الاقتراح) ونسمح لاخرى بحضور اجتماعات اللجنة لمناقشة الموضوع وكاننا بذلك ندفع الى تقرير بان هناك إختلاف في الاهداف التي يصبوا الى تحقيقها الطرفان (اصحاب الاقتراح والحكومة) .

(2) - تنص المادة 130 فقرة 1 ، 2 على ان " تجرى المناقشة المحدودة في الظروف التالية :
- يستطيع مقدموا التعديلات التي تقرر قبولها من طرف اللجنة ان يتكلموا لمدة عشر دقائق عن كل تعديل .
- يمكن ايضا للحكومة ورؤساء اللجان المختصة بالموضوع ومقرريها ان يتكلموا عن كل تعديل بنفس المدة المحددة للكلام ".

الفصل الثالث

المبادرة بتعديل الدستور

بعد أن تأكدنا من دور المؤسسة التنفيذية في تفوقها على المجلس الشعبي الوطني في مجال المبادرة في التشريع نحاول ان نتبين مدى تمتع السلطة التشريعية بسلطة تعديل الدستور حسب النصوص والتطبيق .

المبحث الاول : ضعف تدخل المؤسسة التشريعية في تعديل الدستور:

بالرجوع الى نص المادة 5 من الدستور التي تقضي بأن " السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين " يمكننا القول بأن مسألة تعديل الدستور باعتباره ينظم كيفية ممارسة السيادة ، تكون بمبادرة من الطرفين المذكورين ، الاول هو الشعب صاحب السيادة ، والثاني ممثليه المنتخبين رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني ، الا أننا عند قراءة المادة 191 نندهش لما ورد فيها (1) من اقتصار حق المبادرة على ممثل واحد هو رئيس الجمهورية وابعاد الممثل الثاني الذي هو المجلس الشعبي الوطني ، واقتصار دوره على اقرار المبادرة التي تأتي من قبل رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي ($\frac{2}{3}$) اعضائه اذا تعلقت بتعديل نصوص الدستور باستثناء تلك المتعلقة بتعديل الاحكام الخاصة بطرق التعديل حيث يشترط في هذا المجال اقرار المجلس له بواسطة ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أعضائه .

والغريب في الأمر أن هذه التعقيدات المتطلبة لأقرار اقتراح تعديل الدستور توحي وكأن رئيس الجمهورية في مركز ضعيف ، وأن الدستور وضع من قبل مؤسسة اعتمدت اشتراط توافر النصاب المطلوب وهو امر يصعب تحقيقه مما يعرقل رئيس الجمهورية عن أية محاولة تمس بهذا التفوق وتقيم التوازن بين المؤسستين أو تفوق المؤسسة التنفيذية ، في حين أنه كان من المفروض تقييد سلطة الرئيس في المبادرة باشتراط مشاركة النواب معه في ذلك ، أو منح حق المبادرة لكل واحدة من المؤسستين على حدى مع وضع شروط تقيد من سلطة النواب باشتراط نصاب معين كما هو محدد في المادتين 192 و 193 من الدستور . فمن المعروف أن الجهة المقيدة بتوافر نصاب معين هي صاحبة المبادرة ، خلافا لما هو عليه الوضع في الدستور ، حيث المبادرة للرئيس من جهة الى جانب ما يتمتع به من وسائل تضاف لها من جهة ثانية قيود على المؤسسة التشريعية وكأنه منحها وسائل للتأثير على المؤسسة التنفيذية ، والحق أنه

---

1) ـ جاء في المادة 191 من الدستور مايلي :

" لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور في نطاق الاحكام الواردة في هذا الفصل " .

لا وسائل تضاف الى هذه الاخيرة فوق ما تتمتع به الا الغاء العمل بالدستور و تركيز جميع السلطات في يدها •

والذي لا شك فيه أن ابعاد المجلس من المبادرة ، رغم أنه المؤسسة القاعدية التي يجب أن تحل محل الشعب في المبادرة بتعديل الدستور يعد مخالفة لنص المادة الخامسة سالفة الذكر (1) •

<u>ابعاد المؤسسة التشريعية بواسطة الحزب :</u>

ان اشراك جهة أخرى في المبادرة لا ينطبق مع المادة 191 و أقصد بذلك المؤتمر الذي وضع توصيات حول تعديل الدستور (2) وبعد أن قام الأمين العام باستشارة اللجنة المركزية و المكتب السياسي ، قدم المشروع المتضمن التعديل الدستوري وقامت بدراسته في المجلس لجنة تنسيقية مع ممثل رئيس الجمهورية السيد اسماعيل حمداني الأمين العام للحكومة انذاك ، وأبدت هذه اللجنة عدة ملاحظات الا انها لم تؤخذ بعين الاعتبار في صياغة النص، وانما اكتفى فقط بتسجيلها و وعد برفعها لرئيس الجمهورية الذي سيدرسها و سيأخذها بعين الاعتبار مستقبلا ؟ •

ولدى تقديم مشروع التعديل جاء في كلمة السيد / محمد الشريف مساعدية ممثل الحكومة ما يلي : " ••• ان هذا الاجتماع ••• يستهدف زيادة على ما تقدم تطبيق توصية من توصيات المؤتمر الرابع ••• <u>الذي جدد التغيير</u> في ست نقاط" وهذا يعني أن المجلس الشعبي الوطني تحول الى هيئة تنفيذية فهو مطالب بتطبيق التوصية التي حددت مشتملاتها •

أما مقرر لجنة التنسيق فقد اكتفى بعرض اساس التعديل الذي هو توصية المؤتمر الرابع الواردة في مشروع التعديل من رئيس الجمهورية ،ثم طلب من النواب ،بإسم اللجنة ، الموافقة عليه •

وقد تدخل بعض النواب مبدين بعض الملاحظات الأخرى حيث جاء فيها

---

(1) — ان اسناد مهمة المبادرة بتعديل الدستور للشعب بتوافر عدد معين يمكن أن لا يحقق استقرار للقواعد الدستورية على الأقل في وقتنا الحاضر ،مما يؤثر على السير العادي لمؤسسات الدولة •

(2) — حول التعديل الدستوري الأول انظر تفصيلا المناقشات في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس رقم 38 جلسة 1979/6/30 أما التعديل الثاني أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس رقم 53 جلسة 7 جانفي 1980•

بأنه كان من المستحسن توزيع المشروع على النواب لاثرائه ، وذهب بعضهم الى المطالبة ،بعد ظهور الحزب كطرف جديد يمارس المبادرة ، بتعديل الدستور أي بتعديل المادة 191 ، وذلك بالنص فيها على حق الحزب في المبادرة بتعديل الدستور .

ومن المعروف أن النصوص الحزبية أكدت على حق المؤتمر في تنظيم المسائل التأسيسية (1) لكن ذلك لا يكفي ، فالنصوص الحزبية ذات طابع سياسي في غالبها في حين أن النصوص الدستور يطغى عليها الجانب القانوني كما تتميز بالدقة، فهي تنص على حق رئيس الجمهورية وليس الحزب (2) أو الأمين العام في المبادرة باقتراح تعديل الدستور أما اذا اعتمدنا على المادة 98 من الدستور لتبرير ذلك التداخل باعتبار أن رئيس الجمهورية هو الأمين العام للحزب وهو مكلف من قبل المؤتمر بواسطة توصياته على اقتراح تعديل الدستور ،فان ذلك يعني بأن الحزب كلف مناضليه الآخرين ومنهم النواب تطبيق تلك التوصية ،وعليه فانهم (الرئيس والنواب باعتبارهم اعضاء في الحزب) مقيدين بهذه التوصية أو التوصيات ، الا أننا بالرجوع للنص الوارد في المواد 191، 192، 193 نجد ما يتجافى مع هذا التفسير ، فالمادة 191 لا تنص على أن لرئيس الجمهورية الأمين العام للحزب ، بل اننا لا نجد عبارة الأمين العام للحزب في الفصول الخاصة بالوظيفتين التنفيذية والتشريعية والتأسيسية ،كما أنه لا يتماشى مع الاجراءات التي تضمنتها المادتين الاخيرتين 192، 193 ، فلو كانت التوصية ملزمة للنواب وهم مناضلون في الحزب فلماذا يشترط نصاب معين لاقرار مشروع التعديل ، ومن هنا وجب الغاء المادتين سالفتي الذكر واستبدالهما بنص يجبر النواب بالموافقة على توصيات الحزب

---

(1) ـ جاء في المادة 95 من القانون الاساسي للحزب المصادق عليه في المؤتمر الخامس في الفقرة التاسعة (9) مايلي " بحث القضايا التأسيسية للدولة " .

(2) ـ فمن هنا نجد الأمر من الجانب القانوني أما اذا خرجنا من هذا المجال فاننا نسلم بحق الحزب في تعديل كل النصوص ، خاصة اذا علمنا بأن الميثاق الوطني هو المصدر الاساسي لسياسة الأمة وقوانين الدولة (المادة 6 من الدستور) وأن هذه الوثيقة لا تعدل الا بواسطة المؤتمر وفقا لما ورد في الميثاق الوطني و المادة 8/95 من القانون الاساسي للحزب جانفي 1984 .

المتعلقـــة بالامـــور التأسيسيـــة دون مناقشة (1).

وقد يعترض البعض على أن الحزب لم يتدخل مباشرة وانما اكتفى بوضـــع توصية تأسيسية صيغت فيما بعد على شكـل نصوص من قبل رئيس الجمهورية ،عرضـت على المجلس وفقا للمادة 191 من الدستور ، وعليه فان المبادر هو الرئيس وليـس الحزب ، وبالتالي فلا حاجة بالمطالبة بتعديل الدستور والنص على حق مؤتمـر الحزب في المبادرة بتعديله ، غير أن الدستور ذاته ينص على أن العلاقة بـين الدولة والحزب تخضع لاحكام الدستور ، أي يجب أن تكون وفقا لنصوصه ، وهي لم تذكر على الاطلاق حق الحزب في المبادرة بتعديل الدستور (2)

والذي لا شك فيه أن الاسلوب المتبع في مناقشة مشروع التعديل قد قلـص من دور النواب الذين كانوا يرغبون في تعديل المادة 191 وذلك باسناد مهمـة اقتراح التعديل الى الرئيس أو عدد من النواب ، واشتراط مناقشة مشروع التعديل وعدم اقتصار دور النواب على الموافقة الشكلية تحت غطاء توصيات المؤتمـر أو الأمين العام للحزب ، وتحت غطاء التداخل بين الجانبين السياسي والقانوني غير أن هذه الامنية التي بدت على أوجه النواب اثناء عرض مشروع التعديـل الدستوري ، قد استبعدت من قبل ممثل الحكومة ذلك انهم كانوا يرغبون فـي أن يدخل تعديل على المادة 191 يسمح لهم بمشاركة الرئيس في حق المبـادرة.

---

(1)- الغريب في الامر انه رغم تدخل النواب حول نص التعديل لسنة 1979. وحتى رئيس المجلس الذي قدم عدة اقتراحات خاصة بالقيود المفروضة على رئيـس المجلس في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية تفيد المطالبة بالغائهـا الا انه اعلن عند طرح الموضوع ، بأنه موافق عليه بالاجماع وكذلك الحـال في تعديل 1980 ، وهذا عن طريق رفع الايدي فكيف تأكد من الاجماع؟ الا اذا اعتبر الغائبين والممتنعين قد صوتوا بنعم.

- فقد تساءل رئيس المجلس بعد المصادقة على التعديل الاول ملاحظا بأن مدة 45 يوما غير كافية لاتخاذ التدابير لاستخلاف رئيس الجمهورية ، كما أن صلاحيات النيابة للرئاسة حسب وجهة نظره غامضة وكذا مفهوم رئيـس الدولة حيث يقترح تغييرها برئيس الجمهورية بالنيابة او تحديد صلاحياته بدقة كما طالب بالغاء القيد الذي يمنع رئيس المجلس من أن يكون مرشحا للرئاسـة لأن مبررات ذلك قد زالت بقيام القيادة للحزب ، انظر جريدة المجلس رقـم 38 جلسة 30 جوان 1979.

(2)- ان القول باجبارية التوصيات التي أقرها المؤتمر يصعب اثباته ، فهناك توصيات لم تتقيد بها المؤسسة التنفيذية رغم انها تتصل بالجانب التأسيسي ،كالتوصية المتعلقة بانشاء هيئة عليا تناط بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين والتي اقرها المؤتمر الخامس للحزب المنعقد من 19 الى 1983/12/22 (لائحـة

بتعديل الدستور مثلما كان متبعا في دستور سنة 1963 (1) ، بل فقد النواب بموجب تدخل المؤتمر ، الذين اصبحوا مجبرين على التقيد بتوصياته ،تلك الوسيلة التي منحت لهم للمشاركة في التعديل والمتمثلة في اشتراط نصاب معين لاقرار التعديل ، وبالتالي مشاركة الرئيس ولو بقدر ضئيل في ذلك .

واذا كان البعض يرى بأن اسلوب توصيات المؤتمر تقيد من حرية الرئيس فهو قول مرفوض لان الرئيس هو الامين العام للحزب ، ومن الصعوبة بمكان أن تتخذ لجنة معينة لائحة تتضمن توصيات لا تراعي رأي الامين العام للحزب وهذا يؤدي الى أن تدخل المؤتمر يساعد على تأكيد موقف الرئيس المدعم بالدستور على حساب المكانة الشكلية التي يحتلها المجلس في الدستور والذي بذلك التدخل يفقد كل سلطاته في مجال ممارسة الوظيفة التأسيسية خلافا للمادة 5 من الدستور ،في حين ان رئيس الجمهورية ، الى جانب ما يتمتع به من تفوق على المجلس الشعبي الوطني ، يمكنه ايضا ان يستغني على المجلس اعتمادا على المادة 111/ف 14 التي تمنحه حق اللجوء الى استفتاء الشعب في كل القضايا ذات الاهمية الوطنية (2) وهذا ما يمكنه من استعمال أحد الاطراف وابعاد الآخر ، مما يؤكد تفوقه على الطرفين وتسخيرهما لخدمته ، غيرأنه تجنبا للنتائج السلبية التي يمكن ان تحصل لدى لجوء الرئيس الى الشعب ، فان استعمال المجلس الشعبي الوطني يعتبر أمرا بسيطا خاصة اذا استعان بالمؤتمر ، وباستطاعته ذلك نظريا وفعليا من جهة ، وانعدام الرقابة على دستورية القوانين من جهة اخرى .

---

(1) - جاء في المادة 71 من دستور 1963 مايلي " ترجع المبادرة بتعديل الدستور الى كل من رئيس الجمهورية والاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس الوطني معا " .

(2) - ان تعديل الدستور يعتبر من القضايا ذات الاهمية الوطنية لكونه يمس النظام التأسيسي للبلاد ، غيرأن تدخل المؤتمر يعني ظهور طرف ثالث يمارس الوظيفة التأسيسية ، وهو ما لم ينص عليه الدستور من جهة ، وسيؤدي بالتالي الى فقدان الطرف الاصلي للسيادة ، لان رئيس الجمهورية الامين العام للحزب قد يفضل الاستعانة باحدى المؤسستين (المؤتمرأو المجلس) لتأكده من وقوفهما بجانبه أحسن من الشعب .

المبحث الثاني : الأستفتاء :

مفهوم الاستفتاء :

يعتبر الاستفتاء وسيلة قانونية يلجأ اليها رئيس الجمهورية للاتصال المباشر بالشعب، واستطلاع رأيه حول بعض المواضيع الهامة التي يرى ضرورة الرجوع للشعب بشأنها ، والاستفتاء أيضا وسيلة تمكن الشعب من ممارسة السيادة الوطنية (1)، كما أنه يعتبر وسيلة للرئيس تمكنه من اللجوء الى التحكيم الشعبي (2) ٥

ولئن كان الاستفتاء في العصر الحديث متروك للرئيس على الخصوص يسمح له باللجوء للشعب، فان هذا الاخير ، نجده لا يتمتع بحق المطالبة باستفتاء الا في عدد قليل من الدول (3) ، مما يقيد سلطته ، فهو لا يملك سوى الاستجابة عند الطلب ، والاقتصار بالاجابة على الاسئلة التي تطرح عليه بنعم ، أم لا ، فضلا عن عموميتها ومضمونها وتفسيرها المختلف .

وما من شك في أن الاستفتاء ، رغم انه وسيلة في يد الرئيس، لكنه لا يلجأ اليها الا حين يتوقع موافقة الشعب على مشروعه ، والا فانه سيمتنع من اللجوء اليه الا اذا كان فعلا يؤمن بارادة الشعب باعتباره حكما بين البرلمان والرئيس ويخضع لها ، لان معارضة الشعب لمشروع الرئيس معناه مطالبته بالاستقالة مع ما يترتب على ذلك من نتائج .

أما بالنسبة للجزائر فان الوضع يختلف نتيجة لطبيعة النظام السياسي المتميز عن الانظمة الليبرالية المتقدمة ، فالاستفتاء يجد مصدره في المادة الخامسة من الدستور التي تقضي بأن " السيادة الوطنية ملك للشعب ، يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين " ، وقد منح الدستور لرئيس الجمهورية حق اللجوء اليه في المادة 111/14 التي تنص على أنه " يمكن له (الرئيس) أن يعمد لاستفتاء الشعب في كل القضايا ذات الاهمية الوطنية " .

---

(1) ـ انظر في ذلك :

LAVROFF. op.cit. P.365

M.DUVERGER. Op;Cit T.2. P.214

(2) ـ انظر :

J.LOUIS DEBRE: Les idées constitutionnelles du Général DEGAULE . L.G.D.J. Paris. I974 P.203.

(3) ـ كسويسرا مثلا .

ويستنتج من هذين النصين ، خلافا للانظمة الاخرى التي تشترط لجوء الرئيس اليه باقتراح من الحكومة أو المجلس (1) ، أن الدستور الجزائري لا يضع أية شروط على رئيس الجمهورية مراعاتها عند لجوئه لاستعمال هذا الحق، لا من حيث موضوع الاستفتاء ولا من حيث المؤسسات القائمة ،بل حتى مؤتمر الحزب فانه لا يشارك الرئيس في ممارسة ذلك الاستفتاء ، ولا يتصور أن يكون ذلك ، لان طرح الموضوع على الشعب بناء على توصية من قبل المؤتمر معناه أما التنازل عن السلطات التي يتمتع بها أو عدم الثقة في المؤسسات التي سهر على انشائها ،وبمعنى آخر وجود اختلاف بين عدة مؤسسات حول موضوع معين .

<u>الاستفتاء وسيلة يستعملها الرئيس للتأثير على غيره وحماية وتدعيم مركزه :</u>

لما كان الرئيس يتمتع بحق اللجوء الى الاستفتاء فانه يستطيع بموجب هذا الحق ، ليس فقط تجاوز المجلس الشعبي الوطني ، بل حتى المؤسسات الحزبية وبالتالي فرض رأيه عليها باعتباره رأي الشعب في حالة حصوله على الموافقة ، وهو قادر على اقناع الشعب بمختلف الوسائل القانونية والسياسية .

والذي لا شك فيه أن تمتع الرئيس بحق اللجوء أما الى الشعب أو المجلس الشعبي الوطني أو مؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني لطرح المسائل التي يرى ان حصول موافقة احدى الجهات سيدعم موقفه من شأنه أن يفسح المجال أمامه لتعدد أساليب تدخله وفرض رأيه وفتح ابواب عديدة امامه تمكنه من تفضيل اللجوء الى جهة على اخرى كلما رأى نوعا من التردد لدى احدى المؤسسات حول الموضوع المراد اطراقه ، وبالتالي تجده وفقا لذلك مطلق الحرية في مواجهة المؤسسات ومنها المؤسسة التشريعية التي له أن يقيدها سواء بتوصيات المؤتمر أو الاستفتاء أو توجيهات القيادة السياسية (اللجنة المركزية) بواسطة اللوائح التي تصدرها وعلى المجلس التقيد بها .

والمؤكد أن الرئيس لا يلجأ الى الاستفتاء الا اذا تعلق الامر بمواضيع لا تنجم عن موافقة أو معارضة الشعب لها أية تأثيرات على ايديولوجية الحزب ،وعلى مركزه كرئيس جمهورية ،و بمعنى آخر فانه لا يلجأ الى الشعب باعتباره حكما بينه وبين مؤسسة أخرى في الدولة لاعتماد تجنب الاعتراف بوجود خلاف ، اعتمادا على مبدأ الحزب الواحد ، كما أنه هو صاحب السلطة في حماية الدستور (المادة 3/111) ذلك اننا لو قلنا بأن الاستفتاء ينتج عنه اما استمرار الرئيس

---

(1) ـ انظر :

- M.H.FABRE. op.cit. P.418.

في ممارسة مهامه اذا وافق الشعب على سياسته المعروضة عليه ،وأما الانسحاب إذا عارضه الشعب وهو ما يحدث في بعض الانظمة (1) ، فان هذا القول يكون معيبا لعدم أخذه بعين الاعتبار طبيعة النظام السياسي الذي يرفض الازمات السياسية قانونيا و لا يشير اليها لاعتماد نظام الحزب الواحد و وحدة قيادة الحزب والدولة .

ومن هنا ننتهي الى أن المجلس لا يملك أمام رئيس الجمهورية سوى الموافقة لان معارضته لن تكون في صالح اعضائه ، فقد يعتبر تصرفهم خروجا على توجيهات الامين العام للحزب ، كما أن معارضتهم يمكن ان تنجم عنها نتائج في غير صالح النواب، اما بدحض آرائهم واثبات انهم على خطأ بعرض الموضوع على الشعب أو الهيئة السياسية واجبارهم على التقيد فيما بعد ، بما ورد في المشروع الذي وافق عليه الشعب، أو التوجيهات التي وضعتها الهيئات الحزبية ، وهذا من شأنه ان يجعل من الشعب مشرعا دستوريا استثنائيا ايضا شأنه شأن المجلس الشعبي الوطني وهو ما يحقق للمؤسسة التنفيذية حرية التحرك واشراك احدهما وابعاد الاخر دون أن يكون لاحدهما حق التدخل الا بمشيئة المؤسسة التنفيذية لانعدام الرقابة على دستورية القوانين ، واما بطريقة أخرى تتمثل في سحب المشروع المطروح أمام المجلس وذلك في كل وقت ، كما سنرى ، اخفاء لأي سوء تفاهم بين المؤسستين أو حل المجلس مع ما يترتب على ذلك من عدم ترشيح النواب الذين اتخذوا مواقف في غير صالح مشروع الرئيس .

فالنتيجة اذن هي تبعية المجلس الشعبي الوطني لرئيس الجمهورية .

---

(1)ـ استقالة ديغول في فرنسا سنة 1969 كانت نتيجة لاستفتاء شعبي نتج عنه معارضة لسياسته .

الفصل الرابع

المبادرة عن طريق المعاهدات

المبحث الاول : ابرام المعاهدات من اختصاصات رئيس الجمهورية ممثل الدولة داخليا و خارجيا :

تعتبر المعاهدات التي تبرمها الدولة مع الدول الاجنبية ذات أهمية بالغة لكونها تلزم الدولة التي قامت بابرامها ، حسب الاحوال ، على احترام ما تحتويه من احكام مع ما يترتب على ذلك من تأثير على نظامها الداخلي لاعتماد واضعي تلك المعاهدات على قوانين قد تكون مختلفة تمام الاختلاف كما هو الحال ، مثلا لدى ابرام دولة اشتراكية لمعاهدة مع دولة ليبرالية ، فنصوص المعاهدة تحتوي على قواعد قد تكون غير متجانسة مع السياسة الداخلية للدولتين ، واحيانا الخارجية منهما فضلا عن تأثر هذه المعاهدة ببعض قواعد القانون الدولي الذي لا يحقق مصلحة دولة من هذه الدول ، وهي في الغالب الدولة الاشتراكية مما يؤدي بالتالي الى احتمال وقوع خلاف بين احكامها واحكام القانون الداخلي لاحدى الدول ، وهو ما تفطن له المشرع الجزائري الذي لم يغفل هذا الاحتمال فوضع حلا لاحتمال حدوثه ، مع التمييز بين احكام المعاهدات التي تعدل القانون وتلك التي تتناقض احكامها مع احكام الدستور (1) .

---

(1)ـ جاء في المادة 158 من الدستور مايلي : " تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون ، بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني " .

ـ وجاء في المادة 159 " المعاهدات الدولية التي صادق عليها رئيس الجمهورية طبقا للاحكام المنصوص عليها في الدستور ، تكتسب قوة القانون " .

ـ كما جاء في المادة 160 " اذا حصل تناقض بين احكام المعاهدة أو جزء منها ، لا يؤذن بالمصادقة عليها الا بعد تعديل الدستور " .

ـ وقد يعتقد البعض بان هناك بعض المراسيم التي اصدرها رئيس الجمهورية للمصادقة على بعض الاتفاقيات مثلما حدث في الاتفاقية المبرمة بين الجزائر التي مثلها وزير المالية ، والبنك الاسلامي للتنمية في اول جويلية 1978 من اجل تمويل مشروع ميناء جيجل بموجب مرسوم 79ـ11 . وهذا الاعتقاد خاطئ لان الدستور لا يتحدث الا عن المعاهدات السياسية والتي تعدل محتوى القانون دون غيرها ، رغم ان الاتفاقيات التجارية والمالية لها جوانب سياسية ، الا انها ليست سياسية كاملة ، وعليه فان للرئيس أن يصادق عليها دون اللجوء الى المؤسسة التشريعية .

وبالرجوع الى احكام الدستور التي تنظم علاقة الدولة الجزائرية مع الدول الاجنبية نجدها ، رغم اشراك المؤسسة التشريعية في الموافقة على المعاهدات واتفاقيات الهدنة ، خصت رئيس الجمهورية بالنصيب الاوفر من الصلاحيات بالمقارنة مع المؤسسة التشريعية او الهيئة القيادية للحزب (1) .

فقد أوكلت له مهمة تمثيل الدولة داخل البلاد وخارجها وحماية الدستور وتقرير السياسة العامة للامة في المجالين الداخلي والخارجي وقيادتها وتنفيذها والموافقة على الهدنة والسلم ، وأخيرا المصادقة على المعاهدات مهما كانت طبيعتها مما يسمح بتفوق رئيس المؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية فضلا عن الغموض الذي يكتنف صياغة المادة 158 من الدستور والقيود الواردة على تدخل المجلس الشعبي الوطني ، اذ كيف يعقد الاختصاص للمجلس وهو لا يناقش السياسة الخارجية ولا يعرف عنها الا ما سمح له بذلك .

المبحث الثاني : غموض الصياغة يقلل من دور المؤسسة التشريعية في مراقبة السياسة الخارجية :

ان عبارة المعاهدات السياسية وخاصة منها عبارة المعاهدات التي تعدل محتوى القانون ، رغم النص على عرضها للموافقة الصريحة من قبل الشعبي الوطني الا ان هذا الاخير لا يملك سلطة اجبار الرئيس على عرض كل المعاهدات ، ذلك ان اضفاء الطبيعة السياسية عليها مسألة من اختصاص رئيس الجمهورية ، فالمجلس لا يملك أية وسيلة يجبر الرئيس على عرضها عليه ، حتى ولو كانت المعاهدة التي لم تعرض عليه يطغى عليها الطابع السياسي ، وفسرت في الدولة الاجنبية التي ابرمت معها تلك المعاهدة على أنها سياسية ، مما يترك الرئيس حر في اعطاء المعاهدة الصفة التي يريد (2) وبالتالي فان عرضها على المجلس للموافقة عليها مسألة تعود له

(1) – جاء في المادة 124 من الدستور مايلي " يوافق رئيس الجمهورية على الهدنة والسلم ، تقدم اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ، فورا ، الى الموافقة الصريحة للهيئة القيادية للحزب طبقا للقانون الاساسي ، كما تعرض على المجلس الشعبي الوطني طبقا لاحكام المادة 158 من الدستور ".

(2) – انظر : د . فائز انجق : ابرام المعاهدات الدولية على ضوء الدستور الجزائري المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية رقم 3 ، 1978 ص 587 .

-R.A.S.J. EetP. Nº 3. 1978.

يقدرهـــا وفق ما يبدو له لانعدام وجود هيئة أخرى يمكن للمجلس أن يلجأ اليهـــا لتكييف المعاهدة والزام الرئيس بعرضها عليه للموافقة عليها في حالة ما اذا اضفي عليهـا الطابع السياسي ..

والذي لا شك فيه أن الرأي المشار اليه آنفا والذي مفاده عقد الاختصاص لرئيس الجمهورية في تكييف المعاهدة بأنها سياسية أو غير ذلك هو الرأي الصحيح الذي يتماشى مع روح النص الواردة في المادة 156 ، 157 من النظام الداخلي (1) فقد قضـت هاتين المادتين على امكانية لجوء النواب لنص المادة 148 بتقديم اقتراح قانون للموافقـة الصريحة على معاهدة سياسية أو مخالفة للقانون .

أ ـ عموميـــة المعاهدات السياسية :

ان قراءة المادة 158 لا تنير للباحث الطريق لمعرفة ما المقصود من المعاهدات السياسية ، وقد يقول قائل بأن المقصود من المعاهدات السياسية هو ما تضمنته المـادة 124 أي اقتصار مفهومها على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم (2) غير أن هذا لا يمكن قبوله ذلك أن هناك معاهدات لها صبغة سياسية ، مع انها ليست معاهدات سلم ولا اتفاقيات هدنة كمعاهدات حسن الجوار وعدم الاعتداء والتعاون (3) وغـــير ذلـك من المعاهدات السياسية ، والقول بغير ذلك يعني اخراج هذه المعاهـدات من صنف المعاهدات السياسية ، وبالتالي ترك اختصاص ابرامها والمصادقة عليهـــا للمؤسسة التنفيذية دون تدخل المؤسسة التشريعية ، بل ان ذلك يؤدي الى ابعادهـــا من التدخل في مجال القانون الدولي الاقتصادي رغم ماله من صبغة سياسية لتداخـــل الميدانين وتكاملهما .

---

(1) تنص المادة 156 من النظام الداخلي على ما يلي : " عندما يقدم الى المجلـــس الشعبي الوطني مشروع قانون ، للترخيص بالمصادقة على احدى المعاهدات طبقـــا للمادة 158 من الدستور ، فانه لا يصوت على المواد التي تضمنتها بالتفصيـــــل ولا يجوز تقديم أي تعديل " .

ـ كما تنص المادة 157 من نفس النظام على أنه " يقرر المجلس الشعبي الوطني قـــرار مشروع (وليس اقتراح) القانون او رفضه ، أو تأجيله ويجب تعليل الرفض او التأجيل " .

(2) انظـر في ذلك : -N.E.GHOZALI et M.BENOUNICHE/ Politique Extérieur a travers la charte et la constitution In R.A.S.J. E.P. Nº 3. 1978 P.467.

(3) ـ يؤكـــد ذلك عرض معاهدات حسن الجوار والتعاون التي ابرمت مع تونـــس وموريتانيا على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها .

وفيما يتعلق باتفاقيات الهدنة والمعاهدات التي تحدثت عنها المادة 124 فان المجلس الشعبي الوطني يقل دوره اكثر، اذ تأتي موافقته بعد موافقة الهيئة القيادية للحزب مما يجعله مقيدا برأيها ولا يستطيع ، أو على الاقل ، لا يتجرأ على معارضة رئيس الجمهورية والهيئة القيادية للحزب التي يترأسها ، مما يحول دوره الى دور شكلي ويتحول عمله في حقيقة الامر الى عمل كاشف لان الرئيس بموافقة الهيئة القيادية للحزب يكون قد ضمن موافقة المجلس الشعبي الوطني عليها .

ب ـ غموض المعاهدات التي تعدل القانون :

ان هذا النوع من المعاهدات اذا كان يخالف القانون فمعنى ذلك أن بنودها أو جزءا منها يتعارض مع مجال القانون المحدد في المادة 151 وبعض النصوص الاخرى التي تدخل في مجال التشريع ايضا .

ومن المعروف أن التشريع يتعلق بوضع المبادئ الاساسية أو القواعد العامة التي تمس مختلف المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية مما يجعل مسألة تحديد ما اذا كانت بنود المعاهدة مخالفة اوغير مخالفة للقانون عموما من اختصاص رئيس الجمهورية ، فالنص لم يترك أي مجال للمجلس الشعبي الوطني للتدخل من أجل المطالبة بعرض المعاهدة عليه لمخالفة احكامها اوجزء منها للقانون ، وبذلك يبعد من المبادرة تاركا الامر لرئيس الجمهورية الذي يقوم بعرض المعاهدة عليه للموافقة عليها بعد ملاحظة تعارضها مع القوانين ، فلا يبقى أمامه الا الاقرار او الرفض او التأجيل وفقا للمادة 157 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

1) الاقرار :

انه الحل الامثل بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ذلك أن فيه تجنبا لاحتمال أي خلاف بين المؤسستين ، وهو ما يؤكد تبعية المجلس لرئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطات واسعة في تعديل النصوص القانونية اعتمادا على حقه المستمد من المادة 158 من الدستور ، وما يمكن ان يترتب على ذلك من تعارض ، مثلما سبق ان اشرنا بين بعض النصوص التي تحكم النظام السياسي والاقتصادي للدولة ، وبين بنود المعاهدات ، فهناك نصوص قانونية داخلية تؤكد على حتميات ضرورية لبناء نظام سياسي مستقر او لتحقيق الاشتراكية ، فتنتج عن ذلك صعوبة في التوفيق بين تشريع ثوري متكامل وبين نظام دولي يتميز بالتناقضات المتزايدة (1). وقد تكون متعارضة مع بنود المعاهدة ، مما يعتبر مساسا بالنظام الاجتماعي من جهة وعدم احترام النصوص الداخلية امام النصوص الخارجية ، أي تفوق القانون الدولي على القانون الداخلي ولو انه معارض للسياسة الداخلية ، وهذا بمجرد موافقة الرئيس على ذلك ، مما يؤدي الى ربط مصير النظام القانوني للدولة برأي رئيس الجمهورية .

(1) انظر : N.E.GHOZALI et M.BENOUNICHE Op.Cit. P.470.

2) الرفض أو التأجيل :

لقد أوردت المادة 157 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني عنصرين جديدين على ما ورد في المادة 158 من الدستور و يتمثلان في أن للمجلس ان يرفض أو يؤجل اقرار مشروع القانون المرخص بالمصادقة على المعاهدة المطروحة امامه ،الا انها مع ذلك تفرض عليه قيودا أخرى ذات اهمية بالغة ،فليس من حق المجلس الشعبي الوطني أن يصوت على المواد التي تضمنتها المعاهدة تفصيلا ، و بمعنى آخر عليه ان يصوت على المعاهدة بكامل نصوصها ، فلا يجوز أن يصوت على جزء و يرفض جزءا آخر أو يدخل عليه تعديلات مثلما يحق له ذلك في مشاريع القوانين ، و هذا ما أكده البند الاخير من المادة 156 حيث يقضي بأن لا يجوز (للمجلس) تقديم أي تعديل (على المعاهدة) و بذلك لا يبقى أمامه اذا لم يوافق عليها ، الا رفضها أو تأجيلها ،و في هذه الحالة عليه (يجب) أن يعلل ذلك لرئيس الجمهورية ،و بمعنى آخر تقديم حساب عن رفضه أو تأجيله الموافقة على ما قدمه للمجلس ،و حتى لا نقول بان المعارضة أو التأجيل مسألة غير واردة فانه تماشيا مع النص نقول بأن من حق المجلس رفض أو تأجيل الموافقة على المعاهدة بشرط تعليل ذلك ، و التساؤل هنا هو ، ما مصير المعاهدة التي رفضها أو اجلها المجلس الشعبي الوطني ؟

ان التأجيل يكون اقل حدة و أثرا من المعارضة ، فما يؤجله المجلس اليوم يمكن ان يقبله في الدورة القادمة بعد الحاح المؤسسة التنفيذية ،خلافا للمعارضة ذلك ان هذا يعني عدم الموافقة مستقبلا .

و في كلتا الحالتين نجد رئيس الجمهورية في موقف ضعيف أمام المؤسسة التشريعية فلا يبقى أمامه الا انتظار الموافقة الصريحة للمصادقة على المعاهدة او عدم سريانها في حالة الرفض ، و هذا هو المنطق الذي يتماشى مع نص المواد 158 من الدستور و 156 و 157 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الا ان هذا المنطق نسبي ، فالتأجيل أو الرفض مسألتان نسبيتان أيضا ، لان المادة 157 لم تحدد مصير المعاهدة بعد تأجيلها أو رفضها أو الجزاء المترتب على ذلك ، فهي لا تجعل المسألة متوقفة على تدخل المجلس و بالتالي بالموافقة على مشروع القانون بل نجدها تترك فجوة كبيرة يمكن للرئيس أن يستعملها للخروج مما وقع فيه من عجز و اثبات تفوقه على المجلس الشعبي الوطني ، هذه الفجوة تتمثل في تكييف المعاهدة و حسن صياغة نصوصها بما يجعل موقف الرئيس في مأمن عن الوقوع في مثل تلك الازمات ، و عليه فانه لا يعرضها اطلاقا على المجلس فيحمي نفسه و مركزه السامي أمام المجلس الشعبي الوطني ، رغم تيقنه من استحالة معارضة المجلس للمعاهدات التي

يعرضها عليه ، ولو في الوقت الحاضر، على الاقل ، رغم انه يتمتع الى جانب التفوق السياسي بحقه في حل المجلس دون شروط تذكر .

ورغم تمتع المجلس الشعبي الوطني وفقا للمادة 157 من الدستور بحق فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني والتي يمكن ان تفضي الى اصدار لائحة من المجلس تبلغ الى رئيس الجمهورية بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني ، فان هذا الحق أولا مقصور على الرئيسين حتى لا نقول على رئيس المجلس، اذا كان الغرض من وراء ذلك مراقبة السياسة الخارجية للحكومة رغم صعوبة ذلك ، فهذا يعني أن المناقشة عندما يطلبها أحد الطرفين فان ذلك لن يؤدي سوى الى تأييد ومساندة تلك السياسة بواسطة اصدار لائحة في هذا الشأن مثلما حدث بالنسبة لوضعية الجالية الجزائرية المقيمة في فرنسا (انظر الجريدة الرسمية للمجلس للفترة الاولى رقم 97- 98 - 99) .

وحتى في حالة ما اذا حدث أن طلب رئيس المجلس الشعبي الوطني ، وهو عضو في القيادة السياسية ، فتح مناقشة للسياسة الخارجية ، فان اللائحة التي يوافق عليها المجلس وترفع الى رئيس الجمهورية لا نجد جزاء محددا يترتب عليها سوى اعلان النواب بانهم... في حالة عدم موافقتهم على السياسة الخارجية للحكومة ، يعارضون رئيس الجمهورية .

ونظرا لعدم توافر جزاء مباشر عن هذه اللائحة فان هناك جزاء عكسي يمكن أن يوقع على المجلس وليس على اعضاء المؤسسة التنفيذية ، بسبب معارضته لسياسة رئيس الجمهورية يتمثل في حل المجلس، وهذا من شأنه أن لا يترك مجالا للنواب أو رئيسهم في التفكير بمناقشة السياسة الخارجية للحكومة الا بطلب من رئيس الجمهورية وما ينتج عن ذلك من مساندة وتأييد وبالتالي اضعاف لمركز المجلس الشعبي الوطني وتفوق للمؤسسة التنفيذية . والذي يؤكد ما توصلنا اليه هو الصياغة الغامضة للمواد المتعلقة بالموضوع في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (1) .

فاللجنة الدائمة المختصة بالشؤون الخارجية مقيدة في اجتماعاتها خلافا للجان الاخرى ، اذ لا يجوز لها أن تجتمع الا بناء على مبادرة من رئيس

---

(1) ـ المادة 59 من النظام الداخلي " تختص لجنة الشؤون الخارجية بالمسائل الخاصة بالعلاقات الخارجية ويدعوها رئيسها للاجتماع بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي الوطني "

المجلس الشعبي الوطني (1) الذي لا يستطيع - مثلما وضحنا - أن يجمع اللجنة الا بطلب من المؤسسة التنفيذية عندما يطرح عليها موضوع معين للدراسة أو ابداء الرأي ، ذلك أنه يصعب عليه جمعها بمبادرة منه ، اذا لم يسبقها طلب من الحكومة لان في جمعها طرح مسألة تتعلق بالمسائل الخارجية التي تدخل مباشرة في اختصاص المؤسسة التنفيذية باعتبارها صاحبة الاختصاص في تمثيل الدولة داخل البلاد وخارجها ، ولن يكون ذلك الا اذا حدث خلاف حاد بين المؤسستين ، الا أن النتيجة في الاخير تكون لصالح المؤسسة التنفيذية .

فنص المادة 71 من النظام الداخلي يبين بوضوح ، بالمقارنة مع المادة 59 من النظام الداخلي ، ان اللجنة الدائمة الخاصة بالشؤون الخارجية لا تنطبق عليها الفقرة الاولى من المادة 71 لانها مقيدة بنص المادة 59 ، وعليه فان هذه اللجنة لا تجتمع الا بناء على مبادرة من رئيس المجلس الشعبي ، هذه المبادرة لا تتنافى مع الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 71 ، أي انها تجتمع بطلب من الرئيس أو من المؤسسة التنفيذية مما يؤكد الفرضية التي بدأنا بها .

جـ - المعاهدات التي تناقض أحكامها أو جزءا منها أحكام الدستور :

أن تحليل المادة 160 من الدستور يبين لنا بأن المؤسسة التنفيذية تتمتع بالمبادرة التي تسمح لها بالتأثير سياسيا ونفسيا على المؤسسة التشريعية ، فالاعتراف لها بامضاء المعاهدة رغم التعارض دون تدخل المؤسسة التشريعية يؤكد تفوقها . اذ من المعروف أن هذه المسائل كان من المستحسن عدم السماح لرئيس الجمهورية امضاءها اذا كانت تتعارض مع الدستور دون موافقة المجلس الشعبي الوطني [illegible] هذه سمح واضعوا الدستور للرئيس بالامضاء على مسائل تكون مخالفة للدستور ، وهو يعلم بذلك ، مما يدفعنا الى القول بان رئيس الجمهورية أسمى من الدستور لتمتعه بحق امضاء نصوص مخالفة للدستور رغم القيد الشكلي المفروض على تصرفه والمتمثل في ضرورة اقرار المؤسسة التشريعية لتعديل الدستور وفق المواد 191، 192، 193 من الدستور. والذي تجب ملاحظته في هذا المجال ، انه يصعب على المجلس معارضة

---

(1) جاء في المادة 71 من النظام الداخلي للمجلس " يتم استدعاء اللجان الدائمة اثناء الدورة من طرف رؤسائها ، وفيما بين الدورات يستدعي اللجان الدائمة رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب جدول اعمال هذه اللجان .
وكذلك يستدعي اللجان الدائمة رئيس المجلس الشعبي الوطني عندما تطلب الحكومة ذلك " .

رئيس الجمهورية في اقرار مشروع التعديل (1) ، كما أن الهيئة القيادية للحزب في هذا المجال قد ابعدت (2) وكأن هذا يعني بأن المعاهدات السياسية أسمى من تلك التي تتضمن احكام الدستور مهما كانت طبيعتها (3) وهو اتجاه يتماشى مع الدساتير الاشتراكية التي تعتبر دساتير برامج ، خلافا للدساتير الليبرالية التي تعتبر دساتير قوانين ، وبمعنى أوضح تغليب الجانب السياسي على الجانب القانوني خلافا لما يبدو على بعض نصوص الدستور كالمادتين 194 ، 195.

---

(1) ـ انظر موضوع التعديل الدستوري صفحة

(2) ـ انظر المادة 124 من الدستور.

(3) ـ رأينا في موضوع تعديل الدستور أن مؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني يتمتع بتوجيه توصيات (ملزمة) تتعلق بتعديل الدستور، وان كانت هذه التوصيات لا تمر إلا بموافقة الامين العام ، ذلك أن مشاريع اللوائح التي تقدم للمؤتمر تعد من قبل لجان معينة من طرف الامين العام او الهياكل المركزية للحزب، ولا يعقل أن تتقدم بمشروع توصية دون أن يكون الامين العام على علم بها، وموافق على عرضها امام المؤتمر للموافقة ، مما يعقد الاختصاص أصلا للرئيس قبل المؤتمر.

الباب الخامس

تحديد جدول الاعمال
وآثاره على سلطة التشريع

الفصل الاول

أهمية جدول الاعمال في الدول الحديثة

ما من شك في انه لا يمكن لاية دولة أو موسسة ، بسبب تزايد مطالب المواطنين وبالتالي مهامها ، ان تقوم باداء مهمتها على اكمل وجه اذا لم تكن منظمة في اعمالها مرتبة لها حسب الاولويات بما يتماشى و متطلبات العصر وما تقتضيه المصلحة العامة •

المبحث الاول : نشاط الدولة وأثره على استقلالية البرلمان في تحديد جدول اعماله :

ان التطور الذي عرفته وظائف الدولة الحديثة أدى الى تعدد وتعقد اختصاصات الهيئات القائمة فيها ، مما استلزم ضرورة فصل الوظائف بين تلك الموسسات بواسطة الدستور و تقسيم العمل فيما بينها من أجل حصر مهامها بصفة عامة بما يسهل تحديد العمل المناط بها ، و من بين هذه الاعمال ، العمل التشريعي الذي ينحصر اساسا في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين والتصويت عليها (1) و ممارسة المراقبة (2)، غير انه نظرا لسياسة التدخل التي اصطبغت بها الدولة الحديثة خاصة منها الانظمة الاشتراكية ، ومن بينها الجزائر •

---

(1) ـ هناك اعمال تنظيمية إخرى تقوم بها الموسسة التشريعية تتمثل أساسا في تنظيم الموسسة (تشكيلها ، تكوين هيئاتها الداخلية كاللجان والمكتب) و وضع النظام الداخلي الذي يحكم سيرها وانشاء لجان خاصة او مشتركة أو تحقيق أو مراقبة أو رفع الحصانة النيابية ، و وضع نظام النائب وتحديد علاقاتها مع الهيئات الخارجية •• الخ كما أن هناك اعمال يقوم بها المجلس تتمثل في انشاء مصالح ادارية تأطيرية للمجلس تناط بها مهمة القيام بالاعمال الادارية على رأسها رئيس المجلس يساعده امين عام و مسوولين آخرين (انظر المادة 51 من النظام الداخلي) •

(2) ـ يقوم المجلس بممارسة الرقابة على مختلف الموسسات وفقا للقوانين سارية المفعول وأهم مجالات المراقبة هي دراسة و مناقشة الميزانية و المخطط الوطني •

وحفاظا على مصالح مختلف الفئات فان مهمة التشريع غدت مهمة صعبة معقدة و واسعة ، اذ لولا ذلك التقسيم بين الوظائف واسناد الكثير من المهام التي لها صلة كبيرة بالتشريع الى موسسة أخرى هي الموسسة التنفيذية ، لما استطاع المجلس أن يقوم بدوره، ولكان لزاما اسناد تلك المهمة الى عدة موسسات والسبب في ذلك يعود الى صعوبة وكثرة النصوص المعروضة للبحث .

ولئن كانت مهمة الموسسة التشريعية مهمة صعبة الى جانب تعدد النصوص المعروضة عليها للمناقشة ، فان ذلك سيستدعي ، تسهيلا لمهمتها وتحقيقا للفعالية التي يجب ان تتميز بها الموسسة العصرية ، اعتماد التنظيم في المناقشة و تناول المواضيع ما يستلزم ترتيبها ، ولن يكون ذلك الا بتحديد جدول اعمال الموسسة حيث تحضر المواضيع المطروحة للدراسة والمصادقة في وقت معين من دوراتها ، ثم اختيار ذات الاهمية منها بما يناسب الوقت المقرر للدورة [1]، وبعد تحديد أيام وساعات الاجتماعات ونوع العمل ، تحدد رزنمة العمل كاملة ، وعلى الرئيس – تماشيا مع التنظيم – اخطار النواب بالجلسة القادمة وساعة افتتاحها والعمل الذي ينتظر النواب فيها مع ترتيبه اذا كان يتضمن مواضيع متعددة .

ان موضوع تحديد جدول الاعمال أصلا من اختصاص المجلس ، فلم ينظم بنص دستوري لان المجلس يتمتع بالاستقلالية في تنظيم وتسيير أعماله ، وهي القاعدة المسلم بها منذ القدم [2] والمستمدة من استقلالية البرلمان المستمد ايضا من المبدأ العام المعروف والمتمثل في مبدأ السيادة الوطنية ، ذلك أن السلطة التي تعتمد على الارادة الشعبية مباشرة لا يجوز أن تفوض لسلطة أخرى ، و السبب في ذلك يعود الى تخوف البرلمان من السلطة التنفيذية التي كانت تترصد بها قصد الاطاحة بالنظام الديمقراطي و عودة الحكم المطلق أو الديكتاتوري .

---

(1) دورات المجلس قصيرة واعماله كثيرة ، مما يودي الى تأجيل دراسة بعض المواضيع ، ونظرا لاستمرار طرح المشاريع والاقتراحات فانها ستتراكم ، مما يودي بالمجلس الى التقييد من وقته لدراسة كل موضوع مع ما يترتب على ذلك من نقص في التشريع .

(2) انظر : -M.DUVERGER . op.cit. T.1. P.136.

وان زوال التخوف من عودة ذلك النوع من الحكم أو صعوبة احتمال عودته وتزايد مهام مؤسسات الدولة خاصة منها التنفيذية التي أوكلت لها مهمة السهر على توفير كل ما يحتاجه افراد الشعب، وهو ما لن يتحقق الا اذا كانت تتمتع بسلطات واسعة ومساعدة كبيرة من قبل المؤسسات الاخرى ، مما حدى بواضعي الدساتير الحديثة الى اسناد مهمة تقرير وقيادة السياسة العامة للامة وتنفيذها (1) الى المؤسسة التنفيذية .

والقول بهذا يعني أن هذه المؤسسة هي صاحبة السلطة في اختيار السياسة العامة للامة التي تراها مناسبة من اجل تحقيق مصلحة هذه الامة وعليه فانها صاحبة الاختصاص في تحديد الاطار التشريعي الذي يجب ان تسلكه المؤسسة التشريعية ،بل لها أن تتدخل لتحديد الاولويات التي تتطلبها سياستها العامة .

واذا كانت مسألة التمييز بين وظائف المؤسستين رغم تحديدها نسبيا في الدستور ، صعبة لعمومية تلك النصوص في بعض الاحيان ، فان ذلك يترك مجالا لاحدى الهيئتين (القوية بالطبع) التدخل في ميادين (صلاحيات) الاخرى مما يجعل مسألة التمييز بين الاختصاصات أو الوظائف المحددة في الدستور مسألة صعبة لغموض أو عمومية بعض نصوصه مما يدفع بالمؤسستين الى البحث عن عنصر آخر يصلح للتمييز بين وظائفهما ،ولن يكون هناك – طالما انعدمت الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر – عنصرا صالحا سوى التفاهم والاتفاق والتعاون الذي يجد اساسه في مبدأ وحدة القيادة والسلطة مما يؤكد غلبة احدى هاتين المؤسستين على الاخرى حتى لا نقول تبعيتها ، وذلك لصعوبة الفصل بين وظائف المؤسستين في ظل نظام اعتنق وحدة القيادة والسلطة .

ومن هنا يمكن القول أو التسليم بأن المؤسسة التنفيذية تتمتع فعلا بحرية التدخل لتوجيه النشاط البرلماني لتحقيق السياسة التي قررتها الحكومة وهذا عن طريق عدة وسائل (2) منها تحديد جدول الاعمال الذي بموجبه تستطيع توجيه وتقييد النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني .

(1) – جاء في المادة 111/ 6 من الدستور مايلي : " يقرر (رئيس الجمهورية) طبقا للميثاق الوطني ولاحكام الدستور السياسة العامة للامة في المجالين الداخلي والخارجي ، ويقوم بقيادتها وتنفيذها " .

(2) – الوسائل القانونية ، و الوسائل السياسية هي موضوع البحث .

المبحث الثاني : المشاكل التي يطرحها تحديد جدول الاعمال :

ان جدول الاعمال حسب العلامة دوجي (1) هو ذلك العمل الذي يضم مجموعة المواضيع التي تكون موضوع نقاش في جلسة معينة ، أو هو كما يقول الاستاذ ديفيرجيه برنامج مناقشات البرلمان (2) وهي تعاريف عامة تنقصها الدقة لان عمل النواب لا يقتصر على مناقشة المواضيع بل يدرسها ويناقشها ثم يصوت عليها •

وعليه فان جدول الاعمال هو ذلك العمل البرلماني الحكومي الذي يحدد برنامج النواب في دورة تشريعية واحدة •

وقد اشركت الحكومة في وضع برنامج العمل تماشيا مع النص (3)

واذا كان جدول الاعمال طريقة فنية لتنظيم وسير العمل داخل كل مؤسسة فان المجلس بطبيعة وشروط عمله تجعل مسألة تنظيمه صعبة من الناحية الفنية والسياسية •

المشاكل الفنية :

لقد كان لتزايد نشاطات الدولة نتيجة للتطور الفني والتكنولوجي الذي عرفه العالم وتضاعف العلاقات بين افراد الشعب فضلا عن النمو الديمغرافي ، أن تضخمت وتنوعت المشاكل المطروحة عليها للحل ، مما ضاعف من عمل المؤسسة التشريعية خاصة نتيجة كثرة عدد اعضائها والتي بالتالي للقيام بمهامها ، يجب أن تعتمد برنامج اعمالها و ترتيبها وتصنيفها ذلك أن عدم ترتيب وتصنيف الاعمال يؤدي بفعل تزايد مهامها ، الى اهمال اوعدم التعرض لمناقشة بعض المسائل رغم اهميتها ، وهذا ما يستدعي تنظيما للعمل وسلطة تحديد الاولويات وتنسيق العمل بين مختلف المصالح (اللجان) التي تتشكل منها تلك المؤسسة ، كما

---

(1) انظر : - Traité du Droit Constitutionnel T.3. P.198.

(2) انظر : - DUVERGER M. op.cit. T.1. P.138

(3) ـ تنص المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على مايلي :
" يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني جدول اعمال كل دورة ، بالتشاور مع رؤساء اللجان ، وباتفاق مع الحكومة ، وحسب الاولويات التي تبديها هذه ".

ـ كما جاء في المادة 100 " يعلن جدول الاعمال فورا ، بعد تحديده ، ويبلغ للنواب وللحكومة قبل بداية كل دورة بخمسة عشر (15) يوما على الاقل ".

أن دورة المجلس مقيدة أو محددة بواسطة الدستور من حيث الوقت (1) ، ممـــا يستدعي ضرورة ايجاد حلول لكل تلك الاعمال ، فضلا عن أن هناك اعمال اللجـان التي يشارك فيها النواب ويجب اخذها بعين الاعتبار عند تحديد جدول الاعمـال وأخيرا فان النائب مرتبط بدائرته الانتخابية ، حيث يقوم بالزيارات والمشاركـة في الاحتفالات والمهرجانات والاجتماعات الرسمية والاتصال بالهيئات الاداريـة والسياسية المختلفة على مستوى الدائرة الانتخابية •

ورغم ان المجلس عند تحديده لجدول الاعمال يأخذ بعين الاعتبار العوامل السابقة فانه مع ذلك يمكن ان تعترضه حالات طارئة تؤثر على جدول اعماله ، منها المؤتمرات الدولية والحالات غير العادية التي يمكن ان تعرفها الدولة داخليـا ودوليا مما يتطلب الاجتماع لدراسة الوضع والاستماع لبيان الحكومة اولخطـاب من قبل رئيس الجمهورية مع ما يترتب على ذلك من تغيير في جدول اعماله ، ولذلـك يجب أن يحتاط النواب عند تحديد جدول الاعمال لكل هذه الامور وهو ما يؤكـد صعوبة تحديد جدول الاعمال •

<u>المشـاكـل السياسيـة :</u>

ان تحديد جدول الاعمال وفقا لما ذكرنا معناه تحديد مضمون النشـاط السياسي ، كما أن اختيار موضوع النشاط او العملية التشريعية معناه اختيار اطـار سياسي معين ، ومن هنا توجيه النشاط البرلماني سواء تعلق بالتشريع او المراقبـة مما يدفعنا الى القول بأن من يقوم بتحديد جدول الاعمال يؤثر على النشاط البرلماني ويجعلـه مقيدا بما هو محـدد ، وعليه ، فوفقا لما سبق نستطيع القول بـأن مسألة تحديد جدول الاعمال تعتبر لا محالة نقطة تفاهم او تـوازن بين المؤسستين أو عامل صراع أو تأثير مؤسسة على أخرى (2) •

---

(1) ـ تنص المادة 146 من الدستور على مايلي : " يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة ، مدة كل دورة ثلاثة اشهر على الاكثر " •

ـ كمـا تنص المادة 95 من النظام الداخلي للمجلس على : " يعقد المجلـس الشعبي الوطني دورتين في السنة تدوم كل واحدة منهما ثلاثة اشهر علـى الاكثر ، وتسمى هاتان الدورتان : ـ دورة الربيع وتبتدىء في افريل ، دورة الخريف وتبتدىء في اكتوبر " • كما ان تحديد تاريخ افتتاح كل دورة و اختتامها هي من اختصاص رئيس المجلس حسب ما تنص عليه المادة 96 مـن النظام الداخلي ويكون ذلك بالانتهاء من جدول الاعمال أو بانتهـاء فترة ثلاثة أشهـر (3) •

(2) انظر:

-G.BURDEAU:Droit Constitutionnel et Institutions Politique op.cit. P.570

-LAVROFF. op.cit. P.458.

المبحث الثالث : الأبعاد التطبيقية للمادة 99 من القانون الداخلي :

بالرجوع الى نص المادة 99 نجدها تجسد النظام الداخلي يعطي اختصاص وضع جدول الاعمال للمجلس وبالتحديد الى مكتبه بالتشاور مع رؤساء اللجان ، الا انه اشترط موافقة الحكومة وليس استشارتها ، وهذا يعني أنه يجب ، لكي يضع المجلس الشعبي الوطني جدول اعماله ويصبح كاملا وقانونيا ، أن توافق عليه الحكومة (1)

وهذا يعني أن المجلس لا يمكنه الشروع في عمله الا بعد موافقة الحكومة على جدول الاعمال ، بل ان المشرع لم يتوقف عند هذا الحد بل ذهب الى ابعد من ذلك في تقييد وضع جدول الاعمال ، فقد اشترط ترتيب المواضيع الواردة في جدول الاعمال حسب الاولويات التي تبديها المؤسسة التنفيذية ، مما يحول الاختصاص حسب وجهة نظرنا الى هذه المؤسسة التي وفقا للنص ، يجب أن تكون موافقة على جدول الاعمال وحسب الاولويات التي تراها ، مما يقيد من سلطة المجلس وتحويله الى مجرد هيئة لتقديم استشارتها حول الوقت الذي ستقضيه في اجتماعاتها وهو ما يدفعنا الى التساؤل عن مدى تكامل المؤسستين أو تبعية احداهما للاخرى .

---

(1) — ما هو الحل عند عدم موافقة الحكومة ؟ هل يتوقف عمل المجلس فلا يدرس أي موضوع ؟ ان ذلك لن يكون في صالحه ، وعليه يجب ان يتفاهم مع المؤسسة التنفيذية ، بل وينصاع لامرها ، لان عدم التفاهم معناه تأجيل دراسة المواضيع التي كان من المفروض أن تدرس خلال تلك الدورة ، وبالتالي فتح الباب أمام المؤسسة التنفيذية للجوء الى اسلوب الاوامر وبالتالي فرض رأيها .

— رغم أن النظام الداخلي جاء في صيغة مشروع قانون من الحكومة فانه كان من المفروض أن يوليه النواب أهمية كبيرة بالمناقشة والاثراء وادخال التعديلات اللازمة عليه بما يتماشى و الاهمية والمكانة التي كان يحتلها مجلسهم عند ظهوره ، الا انهم لم يدعوا الا تعديلين اثنين وتعديل مودع من قبل اللجنة (لجنة النظام الداخلي) فكأنهم بذلك حكموا على تبعيتهم للمؤسسة التنفيذية .

— نشير الى ان المجلس صادق على المشروع يوم 29 مارس 1977 لكن الرئيس لم يصدره الا يوم 1977/8/15 .

ان الحقيقة التي لا يمكن نكرانها هي أن المؤسسة التشريعية في الجزائر لا تتمتع بالاستقلالية النسبية (1) التي تتمتع بها المؤسسات التشريعية في الدول الليبرالية ، والسبب في ذلك يعود الى أسباب سياسية سبق ان ذكرناها وأسباب فنية قانونية .

الاسباب الفنية القانونية :

من خلال نص المادة 99 يتبين لنا بأن مسألة تحديد جدول الاعمال نظمت في النظام الداخلي للمجلس وليس في الدستور وانيطت تلك المهمة اذن بالنواب فما هو السبب الذي دفعهم الى تقييد صلاحياتهم في كثير من الامور ومنها جدول الاعمال باسناد مهمة وضعه الى الحكومة ، كما أن ادراج مسألة تحديد جدول الاعمال في القانون الداخلي يفيد شكليا بان النواب هم الذين يحددونه ، لكن المادة 99 تضيف الى عملية التحديد فكرة الموافقة ، ثم الاولوية

(1) — ان الاستقلالية المطلقة غير متوفرة في معظم الدول ، ذلك اننا نقصد بالاستقلالية النسبية الاختصاص دون منازع و مؤثر على المؤسسة التشريعية .

— واذا قلنا بالاستقلالية النسبية فذلك لا ن البرلمانات ايضا في هذه الدول تخضع لتأثيرات من الحكومة سواء فيما يتعلق بتحديد جدول الاعمال او ترتيبها فاذا كانت الحكومة تتدخل في تحديده فانها تمنع البرلمان من التعرض لمواضيع هي غير راغبة فيها ، وكذلك اذا كانت تتدخل لترتيب المواضيع المدرجة ضمن جدول الاعمال فذلك يمكنها من منع البرلمان مناقشة قضايا أخرى قبل الانتهاء من تلك المدرجة على رأس الجدول ما يسمح للحكومة من تأجيل المواضيع التي لا ترغب في مناقشتها الى أن تقبلها أو تدرج في جدول الاعمال الاضافي مثلما هو الحال في فرنسا مثلا .

— وقد يدعي البعض بأن البرلمانات في هذه الدول الليبرالية المتقدمة حرة في تحديد جدول اعمالها مما يحقق استقلاليتها عن الحكومة ، الا ان الواقع غير ذلك فالبرلمانات تسيطر عليها (الى جانب القيود القانونية في تحديد او ترتيب جدول الاعمال او هما معا) الاغلبية وهي التابعة للحكومة مما يؤدي الى قيامها بعمل الحكومة وقد تأكد ذلك بالخصوص لدى اختلاق التصويت عن طريق رفع الايدي ، حيث تراقب الحكومة تصويت النواب بتلك الطريقة خاصة في الاحزاب التي انتهجت اسلوب التصويت الجامد اي التصويت الاجباري لصالح مشاريع الحزب مثل بريطانيا (انظر في ذلك مطبوعة النظرية العامة للدولة 82ـ83 كلية الحقوق ص234) ونفس الوضع بالنسبة لتبعية البرلمان للحكومة في الانظمة الاشتراكية وان كانت دساتيرها تقر غير ذلك أي تبعية الحكومة للبرلمان .

مما يقضي على فكرة التحديد ، فكأن الصياغة يراد بها مايلي : تحدد الحكومة بمشاركة مكتب المجلس جدول اعمال دورة المجلس الشعبي الوطني و تنفرد بترتيب محتواه حسب الاولويات .

ومن هنا فانها تتمتع بسلطة المصادقة اولا بالتحديد ، ثم تعدل منه بما تراه حسب الاولويات ثانيا، بل ان للحكومة أن تقترح ادراج موضوع معين ضمن جدول اعمال المجلس الشعبي الوطني اذا لم تتوصل اللجنة الى اعداد تقرير حول المشروع أو الاقتراح المعروض عليها خلال شهرين (1) وكذلك الحال بالنسبة للمشروع او الاقتراح الذي يقدم للجنة المختصة ، وتقدم تقريرا يقضي برفضه أو لم تقدم في شأنه تقريرا في أجل اقصاه شهران فتترك السلطة التقديرية لمكتب المجلس في عرضه اوعدم عرضه على المجلس (2).

ومن هنا نستخلص بأن اللجنة المختصة لا تملك سلطة رفض مشروع او اقتراح قانون بصفة مطلقة ،اذ يمكن لمكتب المجلس ان رأى ذلك مناسبا ، أن يعرضه مباشرة على المجلس الشعبي الوطني .

والحق أن سلطة الملائمة لا يمارسها مكتب المجلس دون موافقة الحكومة وهي التي سجلت الموضوع اذا كان مشروعا أو وافقت عليه وعلى ترتيبه اذا كان اقتراح قانون ،فمن غير المعقول ان تترك الحكومة السلطة للمجلس أو احدى لجانه تحديد مآل النص الذي قيدته في جدول الاعمال واعتبرته عملا يجب ان يحظى بالاولويات أو أن يترك مصيره الى مكتب المجلس الذي يقرر طرحه أوعدم طرحه على المجلس الشعبي الوطني ، كما أن المواضيع المدرجة ضمن جدول الاعمال جاء أغلبها في

---

(1) انظر المادة 88 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، وكذا المادة 132 من نفس النظام التي تقضي بأنه " اذا تقرر التصويت دون مناقشة يسجله الرئيس في مقدمة جدول الاعمال " .

(2) ب - تنص المادة 125 من النظام الداخلي على انه اذا عرض اقتراح قانون أو مشروع قانون على اللجنة المكلفة بالموضوع ، وقدمت تقريرا يقضي برفضه أو لم تقدم في شأنه تقريرا في أجل اقصاه شهران ، فعلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أن يعرضه مباشرة على المجلس الشعبي الوطني ان رأى ذلك مناسبا .

شكـل قوانين (1) مقدمة من قبل الحكومة ، وان ترك تحديد مصيرها على موقف اللجنة المختصة أو المجلس أو هما معا يقضي على القاعدة القاضية بمشاركة الحكومة في وضع جدول الاعمال وترتيب مواضيعه حسبما تراه ملائما ، وهذا يتجافى مـع الوضع الحالي للمجلس ، الا اذا حول المجلس مضمون هذه المادة لصالحه فيتحول الى سلاح يقضي به على ما فرض عليه من قبل الحكومة اثناء وضع جدول الاعمال .

ومن هنا ننتهي الى أن هناك جزاء يترتب على عدم تقديم تقرير من قبـل اللجنة أو رفض الموضوع والمتمثل في امكانية عرضه على المجلس مباشرة بواسطة مكتب المجلس ، وانه لا جزاء يترتب على تصرفات الحكومة برفض ادراج اقتراح ضمن جدول الاعمال او ترتيبه في المرتبـة الاخيرة وملء جدول الاعمال مما يحول دون مناقشته لقلة الوقت وبالتالي تأجيله في كـل مرة الى الدورة المقبلة لادراجه مرة أخرى فـي جدول الاعمال أو رفضـه .

الفصـل الثانـي

حق الاولوية في ترتيب المواضيع وأثره علـى سيـر العمـل التشريعـي

المبحث الاول : ترتيب المواضيع وأثره على موقف المجلس من مشاريع الحكومة :

من المعلوم أن دراسة مشروع قانون في بداية أو نهاية الدورة له أثـر بالغ على سير المناقشات ، فالحكومة تلجأ لنيل موافقة المجلس أو على الاقل لتلطيف الجو معه بطرح المشاريع التي يفترض انها تنال قبولا لدى النواب على رأس جـدول الاعمال ، وهذا من أجل خلق جـو ملائم لما بعد ذلك فتترك المشاريع التـي يحتمل انها ستجـد مقاومة أو اعتراض على بعض ما تتضمنه او عليها كلها الـى الايام الاخيرة رغم اهميتها ، هدفها في ذلك هو تقييد النواب من حيث المـدة وكثرة العمل ، وقد تلجأ اذا رأت بان مدة الدورة ستنتهي دون مناقشتها الـى

(1) ـ أن اغلب النصوص التي اقرها المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الاولى هي في اغلبها مشاريع حكومية ، ذلك أن الاقتراحات المقبولة لا تتعدى نسبتهـا 5،60% من مجموع المشاريع اي ان المجلس صادق على 56 قانون خلال الفترة التشريعية الاولى منها اقتراح واحد لا غـير .

إضفاء حالة السرعة عليهـــا وحاجة الحكومة الضرورية للحصول على النص ، وهـــو ما يستدعي اللجوء الى تقييـــد المناقشة وكثرة التعديلات ، فيفوز مشروع الحكومة دون تعديلات تذكـــر عليه ، بل لهـــا أن تلجأ الى عامل التصويت دون مناقشة فضلا عن تجنب النواب معارضة الحكومة ، الى جانب ضيق الوقت والشعور بالارهاق نتيجة الاعمال التي قاموا بها في بداية و منتصف الدورة ، بل ان الحكومة كثيرا ما تلجأ الى حيلة هامة جدا تتمثل في تأجيل عرض الموضوع للتصويت ، بعد المماطلة لربح الوقت ، الا في الساعات المتأخرة من الليل ، مما يجبر أو يدفع النواب تحت الضغـط النفسي الى الموافقة على مشروع الحكومة التي وافقت على التعديلات الشكلية المقترحة من قبل اللجنة أو النواب و رفض البعض منهـا .

وما لا يمكن تجاهله هو أن النواب حفاظا على النظام و الوقت وتجنبـا لنشوب خلاف بين احدهم و ممثل الحكومة ، و رغبة منهم في انهاء اشغالهـم قبل الوقت أو على الاقل في الوقت المحدد ، فانهم كثيرا ما يغضون البصر على أمور لو عرضت عليهم في الجلسات الاولى لتلقت معارضة ، وادخلت عليها التعديلات المناسبة ، والامثلة على ذلك عديدة منها مشروع قانون الاسرة الذي اجل التصويـت عليه الى حين قامت الحكومة بسحبه ، فقـد كان من المقرر التصويت عليه في اواخر أيام دورة الخريف (جانفي 1982) ، ومشاريع القوانين المتعلقة بالتأمينـات الاجتماعية والتقاعد . وحوادث العمل والامراض المهنية التي تمت المصادقة عليهـا في أواخر دورة الربيع (جويلية 1982) وأعيد طرحها بدون وجه قانونـــي أي دون ان تصدر أو تعاد في شكل مداولة ثانية وذلك في دورة الربيع ، لكـن بعد سنة (1983) و صادق عليه النواب يوم 5 جوان 1983 .

كمـا أن تضخيم جدول الاعمال وقلة الوقت يؤدي الى سحب بعـض المشاريع ، وغالبا الاقتراحات رضائيا ، أو تأجيلها كما هو الحال بالنسبـة للاسئلة التي عند التأجيل تفقـد اهميتهـا وبالتالي آثارها ، لكونها غالبـا ما تكون متعلقة بموضوع من مواضيع الساعة (1) ، ولان تأجيل الاسئلة التي تعتبـر الوسيلة الاساسية التي تمكن النواب من مراقبة الحكومة ، ولو معنويا ، معناه التنازل عن أحد الحقوق الاساسية نظرا لاهميتهـا ، لانه لا يعقل أن يطرح نائبـا سؤالا لا ينطوي على مسألة أو مسائل ذات أهمية بالغة على المستوى الاقتصـادي أو الاجتماعي أو السياسي ، وان هذا التنازل هو اعتراف ضمني بضعف النـواب

---

(1) انظر حول الاسئلة ص :

أمام المؤسسة التنفيذية وذلك بالتقليص من نشاطهم ، مما يزيد ويضاعف في نشاط المؤسسة التنفيذية وهو ما حدى بهذه الاخيرة الى المضاعفة من المطالب التي لا تهدف الا للتقليل من دور النواب في مؤسستهم التي تختلف اختلافا كبيرا عن المؤسسات والهيئات والوحدات التي تشرف عليها المؤسسة التنفيذية .

ان النائب الذي يعمل أو يساهم في التقليل من مهمة ومكانة المؤسسة التي ينتمي اليها يعتبر قد اتخذ سلوكا مخالفا للصفة التي يحملها وللمهام المنوطة به والآمال المعلقة عليه ، ذلك انه يشكل اطارا ساميا في دولة منحت له مكانة ومركزا ساميا وامتيازات مادية ومعنوية لا يتمتع بها الا من كانت له مكانة لدى المجتمع والحزب ، فيجب أن يكون عند حسن ظن تلك الثقة .

فاذا كان الحزب رشحه والشعب انتخبه فعليه أن لا يتأثر أثناء أداء مهمته بأية جهة مهما كانت الا بالمصلحة العامة ويكون مقتنعا بها ، وهذه ليست دعوة للفصل بين المؤسسات او الاعتماد اسلوب سلبي يتمثل في رفض كل ما تقدمه المؤسسة التنفيذية ، لأن ذلك يخالف وظيفة الدولة التكاملية ، ولكن ذلك لا يعني ايضا السلوك الذي لا يتلاءم مع مهمة النائب ، فهناك المشاريع التي تعرض من الحكومة ، وتستطيع الجهة المختصة أن تقنع المؤسسة التنفيذية بها .

فقد عرفنا بأن المشاريع لا يضعها رئيس المؤسسة التنفيذية ولا مساعديه المقربين ، وانما تدرس من قبلهم فقط من جوانبها السياسية والمبادئ العامة أما ما عدا ذلك فليس من اختصاصهم ، فقد تتضمن هذه النصوص افكار خيالية أو مثالية أو أنها ستتسبب في ظهور مشاكل يجهلها المسؤول الاول عن النشاط (الوزير) فعلى النواب هنا أن يدققوا ، ومن حقهم ذلك ، حتى عند اتفاقهم بل وتيقنهم من مساعدة المؤسسة التنفيذية فيما يقدم لهم للدراسة ، لان المصادقة على قانون — غير قابل للتطبيق في مرحلة معينة لسبب أو لآخر مثل (القانون الاساسي العام للعامل) ، أو لكونه يتضمن اهدافا مثالية لا يمكن تحقيقها أو لكونه نال موافقة المؤسسة التنفيذية — يعتبر عملا أقل ما يقال عنه أنه لم يكن يتصف بالعقلانية ، بل يمكن أن تترتب عنه آثار سلبية على المؤسسة التشريعية لكونها صادقت على قانون لا يمكن أن يرى تطبيقا ، ولو على الاقل ، بعد مرور مدة معينة مما يمس بسمعتها وقدرتها ، بل قد تتسبب نتيجة اغفالها للواقع أو نتيجة لثقتها اللامتناهية في المؤسسة التنفيذية التي وافقت على طرح المشروع بسبب ما تكنه من ثقة للهيئة أو المؤسسة التي وضعت المشروع ، في المساس بسمعة هذه الاخيرة ، مع ما يترتب على ذلك من مساس بسمعة القيادة السياسية للحزب والدولة معا .

لذا على المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية أن تساهم في تشجيع وتكملة عمل الاخرى بما يتماشى والقانون ، مراعية في ذلك الواقع المعاش ومتطلبات العصر التي يمكن تحقيقها أو الوصول اليها .

المبحث الثاني : حق الأولوية في ترتيب المواضيع يقيد من مبادرات المجلس :

لئن كانت بعض الانظمة تقر مبدأ حق الحكومة في ترتيب المواضيع على رأس جدول الاعمال ، كمواضيع تحضى عندها بالأولوية ، أما ما تبقى فيكون من حق البرلمان ترتيب المواضيع المطروحة عليه سواء من قبل الحكومة أو النواب ، ويطرح على النواب الموافقة أو الرفض ذلك في شكل جدول اعمال تكميلي ، وتخصيص يوم كامل لاسئلسة النواب (1) فان النظام الجزائري لا يمنح للموسسة التنفيذية حق تحديد جدول الاعمال بمشاركة المجلس وضرورة موافقتها فقط ، بل نجد النظام الداخلي منحها أيضا حق ترتيب المواضيع في ذلك الجدول حسب الأولويات التي ترى بأنها منطقية ، وبمعنى آخر حسب ماتراه مناسبا لها لتنفيذ سياسة الامة التي قررتها وعليها تنفيذها .

ان الأولوية الممنوحة للموسسة التنفيذية في ترتيب المواضيع دون قيد ، يفهم أنها تتمتع بحق لا يجوز للموسسة التشريعية معارضته ، انه حق ترتيب كل المواضيع المطروحة في جدول الاعمال بعد أن نالت موافقتها ، مما يحول ذلك الحق الى سلطة تملكها الموسسة التنفيذية لفرض أمرها على المؤسسة التشريعية التي لا تملك بعد أن وافقت على النظام الداخلي ، ومن ضمنه المواد 99، 122، 126 الا الانصياع لسلطة المؤسسة التنفيذية دون مقاومتها ، لأن في ذلك مخالفة للقانون الذي ينظم تسيير عملها ، فيحولها الى موسسة تتقيد وتلتزم بما اقرته المؤسسة التنفيذية ولا تستطيع عرض موضوع للمناقشة الا بعد اذن الموسسة التنفيذية وموافقتها وان كان يحق لها مناقشة ما برمجته الحكومة .

ومن المعروف ان هذه الطريقة في تحديد جدول الأعمال وترتيبه تولد في نفوس النواب شعورا بأن ادارة اعمال مجلسهم تفلت من يدهم ، مما يحوله الى غرفة تسجيل ، ذلك أن الحكومة بهذه الطريقة ايضا تستطيع أن تسحب مشروعها اذا رأت بأن طريقة دراستها في غير صالحها ، وبسحبها لا يستطيع النواب تعديل جدول الاعمال ، لأن الحكومة تتمتع بحق الأولوية في ترتيب المواضيع واجراء تعديلات عليه مما يجعلهم يفتقرون لأية وسيلة للدفاع عن وضعيتهم السيئة فيتحولون

---

(1) : انظر : Guchet : op. cit. P . 426

الى موظفين سامين ، كما أن الحكومة بواسطة وسيلة جدول الاعمال ترفض اقتراحات النواب بطريقة غير مباشرة وهذا بواسطة حق الأولوية ، وعندها يبقى على النواب حسب تعبير الكاتبين هامون وأميري (1) التصويت بارجلهم أي الخروج من الجلسة وعدم الأستماع لمشاريع الحكومة ،فيتحول موقفهم الى اعتراض على تصرف الحكومة القانوني الذي يمكن تكييفه هو الاخر الى اعتراض مطلق على مبادرة المجلس •

والغريب في الامر أن واضعي مشروع النظام الداخلي لم يتركوا أي امر للصدفة بل رتبوا كل شيء ، ذلك انهم بصياغتهم للمادة 122 والحصول على موافقة النواب قد وفروا لأنفسهم سلاحا آخر ، الى جانب المادتين 99، 126 ، ذو أهمية بالغة لا يترك مجالا للمؤسسة التشريعية يمكنها من ادراج مواضيع أخرى ضمن جدول الاعمال الا بموافقة المؤسسة التنفيذية. ولو أن جدول الاعمال المحدد والمرتب من قبلها قد استنفذ وأن وقت الدورة لم ينته واستدعت الاحوال تمديد جدول الاعمال بطرح موضوع أو مواضيع أخرى على النواب لمناقشتها واتخاذ موقف بشأنها ، فقد منحت هذه المادة للحكومة سلطة وحق التدخل باسم القانون لمنع مناقشة اي موضوع لا ترغب طرحه على المجلس ، فاذا لم تعتمد على النص الذي يقضي بانهاء الدورة بانتهاء جدول الاعمال وذلك بسبب قبولها تضمين بعض المواضيع التي لم تكن ترغب في دراستها من قبل المؤسسة التشريعية ولكنها مراعاة للوقت الذي تتمتع به هذه المؤسسة أدرجت تلك المواضيع في آخر جدول الاعمال ، وقد يكون نتيجة لاتفاق على اقرار مشروع مقدم من قبل الحكومة مقابل الموافقة على ادراج اقتراح قانون في جدول الاعمال (اذ لم يحدث هذا حسب ما نعتقد خلال الفترة الاولى فان ذلك لا يمنع من حدوثه مستقبلا) لكنها لسبب أو لآخر تراجعت ، متخوفة من نتائج ظهور ذلك القانون فانها ، تطلب بناء على المادة 122 (2) اعطاء الأولوية لمشروع أو مشاريع أخرى تقدمها ، الغرض من وراء ذلك ابعاد هذا المشروع او الاقتراح الذي لا ترغب في دراسته من قبل النواب اثناء تلك الدورة ، فتسد الفراغ في الوقت بادراج المشروع أو المشاريع التي تطلب منحها الاولوية في المناقشة •

---

(1) انظر: L . Haman et claude Emeri : Vie et Droit Parlementaire. R.D.P.S.P . PARIS 1961 .PP 1240 à 1242

(2) - جاء في المادة 122 من النظام الداخلي مايلي : في حالة ما اذا طلبت الحكومة الاولوية لمناقشة مشاريع قوانين أو اقتراحات قوانين يستجيب المجلس الشعبي الوطني لهذا الطلب " وطبقت هذه المادة اثناء مناقشة مشروع القانون المتعلق بوظيفة المراقبة حيث أجلت دراسة المشروع المذكور بطلب من الحكومة في منح الاولوية لدراسة مشروع التعديل الدستوري فعرض على المجلس في جلسة 7 جانفي 1980 .... انظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس رقم 35 ص10 •

الفصل الثالث

الآثار غير المباشرة لتحديد جدول الاعمال ومدة الدورة على العمل التشريعي

المبحث الاول : الاثار غير المباشرة لتحديد جدول الاعمال :

ان المؤسسة التنفيذية لا تكتفي بممارسة حق املاء جدول الأعمال على المؤسسة التشريعية بل لها طبقا للمادة 122 ان تعدله بما يتماشى ورغبتها دون اعارة اي اهتمام لمطالب النواب مما يحولهم الى مجرد موظفين سامين سياسيين تابعين للمؤسسة التنفيذية ومنتدبين لمؤسسة استشارية ، ويبدو ذلك واضحا في قراءة المادة 104 والمادة 106 من النظام الداخلي .

فالمادة 104 تقيد تدخل النائب بضرورة طلب الكلمة أولا ثم انتظار موافقة الرئيس ، ونظرا لعدد الطلبات فانه كثيرا ما لا يستجاب لاغلبها رغم احتمال انطوائها على افكار هامة جدا كان من المفروض الاستماع اليها ودراستها بل والتقيد بها فضلا عن أن ذلك الأسلوب ، رغم متطلبات النظام ، كثيرا ما يزرع في نفوس النواب يقينا من أنه لن يسمح لهم بالكلمة لكثرة الطلبات رغم ما تتضمنه افكارهم فيعزفون عن طلب الكلمة ، وهذا يتعارض مع مهمة النائب الذي عليه أن يكون المثل الاعلى في الصبر والتفاني والالتزام بالنظام ايضا ، فله أن يعبر عن رأيه كتابة ويطالب عند عدم أخذه بعين الاعتبار تقديم تفسير لذلك وهو ما لم يتقيد به النواب ، فهناك بعض الآراء التي أدلى بها بعضهم لكنها لم تسجل في محضر المجلس ، بل ان بعض النواب ، اما بسبب الردود العامة الغامضة على اسئلة زملائهم أو خوفا من المؤسسة التنفيذية تجدهم يطرحون اسئلة لكنها لا تلقى اجابة عنها ويكلف المجلس نفسه بدلا من اعلان الحقيقة عن عدم احترام وزير معين لنص قانوني يقضي بضرورة الرد على الاسئلة في ظرف 15 يوما وجعله عبرة لغيره ، بمخالفة القانون لصالح ذلك الوزير بعدم نشر السؤال ، مع أن النص واضح يقضي بنشر اسئلة النواب ولعل في هذا التصرف ما يؤكد تخوف النواب من المؤسسة التنفيذية ، فلو كان الامر يتعلق بالاحترام والتكامل والانسجام لكان على الوزير أن يرد على السؤال احتراما للنائب والمؤسسة التي ينتمي اليها وكذا احكام الدستور

والقـــانـــون (1)

فاذا كانت النصوص في هذا المجال واضحة ، فلم الخروج عنها بعـدم احترامها من احدى الهيئتين ، وتطالب الغير بضرورة التقيد باحكام القانون بل ترتب على تلك المخالفة عقوبات تختلف من حيث الدرجة والجسامة حسب المخالفة غير أنه يمكن للمجلس - وللمجلس وحده - ان يغير نص المادة 153 على انهـا تـفيـد حقه في نشـر الاسئلة والاجوبة باختصار مثلما يفعل بالنسبة لتدخـلات النواب واعضاء الحكومة حيث ينقـل النص في مجمله اذا كان لا يتعارض مع رأي ممثل الحكومة ولا يتميز الا بطابع المدح والموافقة ، امـا اذا كان الرأي فيه معارضـة أو طلب استفسارات دقيقة تحرج ممثل المؤسسة التنفيذية فانها ، أي المؤسسة التشريعية ، لا تشير اليها الا باختصار شديد في المحضـر وفي شكـل غامـض يقضـي على معناه ، حتى لا نقول بانها احيانـا لا تشير اطلاقـا لتدخـلات بعـض النواب مـع أنـه يحـق لـهم توجيـه

---

(1) - جـاء في الدستور المـادة 162 مايلي :

" يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا كتابة فقـط أي سؤال الى أي عضو من الحكومة ، وينبغي لهذا العضو أن يجيب كتابة فـي ظـرف خمسة عشر يومـا (15) . يتم نشر نص الاسئلة والاجوبـة طبقا لنفس الشروط الذي يخضع لها نشـر محاضر مناقشـات المجلـس الشعبي الوطني ".

- وجاء في المادة 151 والمادة 152 من النظام الداخلي ما يشرح المادة 162 من الدستور حيث نصت على أن تبلغ لرئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يبلغهـا بدوره فورا للحكومة وتسجيل ، أمـا الاجابة فتكون خلال 15 يوما كتابية ، وتودع لدى مكتب المجلس الا أن ما تجب ملاحظته هو نص المادة 153 فقد جاء فيها : " تنشـر الاسئلة والاجوبـة بنفـس الشروط التي تنشـر بها محاضـر مناقشـات المجلـس الشعبي الوطني " .

ملاحظاتهم في هذا الشأن (1) .

واذا كان هذا هو الاسلوب المتبع في كتابة محضر الجلسة المختصر فان ذلك قد يعني انه يمتد الى الاسئلة والاجوبة بحيث تسجل بعض الاسئلة

---

(1) — فقد جاء في المادة الاولى من التعليمة رقم ن د / 5 بأن المحضر المختصر الذي يحرر لكل جلسة عمومية يعقدها المجلس الشعبي الوطني ، ينقل المناقشات في شكل تلخيص لكل تدخل حسب الترتيب الزمني .

— المادة 2 : يوزع المحضر المختصر على النواب في ظرف 48 ساعة على الاكثر اعتبارا من نهاية الجلسة .

— المادة 3 : تودع الملاحظات التي قد يدلي بها النواب كتابة لدى المصلحة الادارية المختصة ، وذلك في ظرف أربع وعشرين (24) ساعة اعتبارا من توزيع المحضر، لا يمكن ان تودي الملاحظات الى تحريف أو تغيير معنى التدخلات ، لا يستطيع النائب تقديم الملاحظات الا حول كيفية نقل تدخلاته الشخصية .

— المادة 4 : يبت مكتب المجلس الشعبي الوطني بشأن الاستجابة لملاحظات النواب ، التي تعرضها عليه المصالح الادارية المختصة .

— المادة 5 : ينقح نص المحضر عند الاقتضاء وينشر في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني .

— يستفاد من نص المواد الاولى أن النائب يتمتع بحرية طلب تعديل ما هو محرر في المحضر المختصر بما يتماشى وتدخله في ظل مدة معينة ، غير أن المادتين الاخيرتين تقيدان من هذه الحرية بتعليق الاستجابة للطلب على موقف مكتب المجلس بعد دراسة طلبه ، وقد يستجيب للطلب أولا يستجيب وبمعنى آخر فان الثقة في النائب ضعيفة من جهة ، حيث يخضع طلبه للبحث والتأكد ، وكان على المصلحة الادارية المختصة أن تتأكد من المحضر الكامل وتدخل التعديلات على المحضر المختصر بما يتماشى وما يقصده النائب من تدخله هذا من جهة أخرى ، وأن تعليق مصير طلب النائب على السلطة التقديرية لمكتب المجلس يعني أن طلب النائب يجب أن يكون مستوفيا للشروط وما يزعمه صحيح ، لكن المجلس قد يرفض الاستجابة لطلبه استنادا الى عوامل أخرى، منها مثلا أن التدخل فيه ما يمس بمصلحة أو جهة معينة فيرفض طلبه ، لذلك يمكن القول بان سلطة المكتب مطلقة في تقدير مدى ملائمة الاستجابة للنائب وبالتالي يفقد هذا الاخير حقه في اثبات تدخله وموقفه من موضوع معين مما يؤدي بعد دراسة المحاضر المختصرة من قبل الباحثين لمعرفة الاوضاع التي كانت سائدة والملابسات التي احاطت بالموضوع [illegible] التساؤل عن سبب عدم تدخل النواب في ذلك المجال وهم في حقيقة الامر تدخلوا الا أن المكتب رفض طلب ادراج تدخلاتهم كاملة أو جزئية مما سيؤدي بهؤلاء الباحثين الى استنتاج حقيقة واحدة هي أن المجلس لم يكن قائما بالدور المنوط به ، كما يحدده القانون ، رغم العدد الكبير لعدد اعضائه .

وتصاغ في شكل مقبول في حين أن البعض الآخر لا يسجل على الاطلاق لعدم الرد عليه من طرف ممثل المؤسسة التنفيذية ، وهو ما يؤدي أيضا الى تقييد سلطة المؤسسة التشريعية لحساب المؤسسة التنفيذية .

أما المادة 106 فنجدها خلافا للمادة 104 تنص على أنه " يوزع وقت الكلام في اطار الجلسات المقررة ويجب على المتكلمين أن لا يتجاوزوا ، بأي حال الوقت المحدد لهم ، في جميع المناقشات " والنص هنا يقصد النواب، اما الفقرة الثانية فتنص على أنه " تعطى الكلمة لاعضاء الحكومة ، ورؤساء اللجان المختصة ولمقرريها عندما يطلبونها " .

فهذه المادة اذا كانت في فقرتها الاولى صحيحة تؤكد تقييد حرية تدخل النواب وفقا للمادة 104 (1) وتقر جزاءات على عدم مراعاتها يمكن أن تصل الى حد تطبيق اجراءات تأديبية عليه مع عدم اثبات كلامه في المحضر وسحب الكلمة منه (2)، فان فقرتها الثانية سخية تجاه اعضاء الحكومة ورؤساء اللجان المختصة ومقرريها حيث اقرت ضرورة اعطاء الكلمة لهم عندما يطلبونها مما يؤكد أولوية المؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية ، ذلك أن استعمال صيغة الجمع لرؤساء اللجان ومقرريها لا تعني منح الكلمة لأي رئيس أو مقرر لجنة بل تقصر هذه الفقرة ذلك الحق على رئيس ومقرر اللجنة المختصة أي شخصان فقط لا أكثر وهما الشخصان اللذان يكونا مع ممثل أو ممثلي الحكومة قد قضوا وقتا كافيا داخل اللجنة لدراسة المشروع أو الاقتراح فيكونوا مقتنعين أو راضين بما ورد في مشروع تقريرهم وما قدمه ممثل أو ممثلوا الحكومة من تبريرات وتفسيرات مما يؤدي الى عدم التدخل ، اللهم الا اذا كان الغرض من وراء ذلك هو تفسير نص بدى غامضا لدى نائب ، وبالتالي فانه يقوم بدور ممثل اللجنة والحكومة في آن واحد او يتدخل اذا بدى من ممثل الحكومة رأي لم يتفق بشأنه في اللجنة .

---

(1) ـ جاء في المادة 104 من النظام الداخلي للمجلس مايلي : " لا يجوز لأي نائب أن يأخذ الكلمة دون أن يطلبها من الرئيس ودون أن يأذن له بها .
ـ يسجل النواب الذين يرغبون في أخذ الكلمة اسماءهم لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .
ـ تجري التدخلات حسب ترتيب التسجيل في قائمة المتكلمين .
ـ وللرئيس أن يعلن ايقاف التسجيل في قائمة المتكلمين اذا اعتبر ذلك ضروريا .
(2) ـ انظر المادة 105 من النظام الداخلي للمجلس.

وعليه فان هذا الحق في مجمله مقرر لممثل الحكومة الذي يستطيع أن يتدخل للرد على النواب في كل وقت ودون أن تحدد مدة تناول الكلمة خلافا للنواب الذين عليهم أن يلتزموا بالموضوع مما ينتج عنه منح الاولوية لممثل المؤسسة التنفيذية على النواب في ممارسة مهمة التشريع التي انتخبوا من أجلها .

نلخص مما سبق الى ان تمتع المؤسسة التنفيذية بحق اختيار المواضيع التي تشكل نشاط المجلس وحرية ترتيبها ينتج عنه حق تحديد التواريخ التي تجري فيها المناقشات ، وان عدم النص على الموضوع يعني أنه ممنوح للمؤسسة التشريعية (1) نظريا ، الا انه عمليا من صلاحيات المؤسسة التنفيذية لكونه نتيجة منطقية للحق الاول ، والسبب في ذلك يعود الى أنه لما كان من حق المؤسسة التشريعية تحديد وقت الاجتماع بحرية فان ذلك يؤدي حتما الى انعدام فعالية حق المؤسسة التنفيذية في تحديد جدول الاعمال وترتيب المواضيع حسب الاولويات التي تراها مسايرة لسياستها وهذا يتجافى مع النصوص والواقع .

واذا كانت المؤسسة التنفيذية تتمتع نظريا وعمليا بحق ترتيب مواضيع جدول الاعمال بما يتماشى وتنفيذ سياستها العامة ، فانها أيضا تتمتع بحق تعديل ذلك الجدول في كل وقت ، ولها أيضا أن تؤجل بالتالي موضوعا أو تسحبه أو تغيير نظام المناقشة (2) ، كما أنه بناء على ما سبق يمكنها عمليا أن تتدخل في موضوع مدة المناقشة التشريعية وذلك بغرض اتمام مناقشة أو دراسة مشروع في مدة معينة أو تأجيلها .

---

(1) ـ جاء في المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس مايلي : " يحدد المكتب تنظيم الجلسات وسير المناقشات في المجلس الشعبي الوطني .
ـ يحدد مدة كل مناقشة بتوزيع وقت الكلام ضمن الحدود المقررة في جدول الاعمال وله أن يحدد أقصى تقدير للوقت الذي يتم فيه التصويت" .

(2) ـ انظر المادة 119 من النظام الداخلي الفقرة الثانية : " ... ولها أن تسحبها (المشاريع) في كل وقت " .
ـ وجاء في المادة 131 : " للحكومة أن تطلب التصويت بدون مناقشة " .

واذا كان من حق المؤسسة التشريعية مناقشة المواضيع المطروحة عليها للدراسة والتصويت فانه ليس من حقها ، بتدخل من المؤسسة التنفيذية ، الانتقال لدراسة موضوع آخر قبل الانتهاء من مناقشة الموضوع المطروح عليها والتصويت عليه ، ولا يمكن لها ايضا أن ترفع جلساتها طالما لم تنته من جدول الاعمال المحدد من قبل الحكومة تحت عنوان الاولويات ، بل عليها (التزام) تنظيم أمورها بما يحقق مطالب المؤسسة التنفيذية ، واحترام المدة القانونية المحددة وهو امر صعب في وقتنا الحاضر بعد أن اتخذت البلاد سياسة جزأرة التشريع بموجب أمر سنة 1973 الذي يقضي بجزأرة التشريع الجزائري ويلغي مفعول أمر 1962/12/31 ابتداء من 5 جويلية 1975 ، والبلاد لا تزال في مرحلة انتقالية يصعب معها وضع نصوص منسجمة مع الواقع وتحقيق اهداف الثورة الاشتراكية مما يجعلها باستمرار عرضة للتعديل والالغاء (1) .

اذن نتيجة للاولويات وتفسير النصوص الواسع لصالح المؤسسة التنفيذية يؤدي الى تمكين هذه المؤسسة من تفوقها الفعلي وتمكينها ايضا من التدخل الفعال والآلي بعيدا عن كل عرقلة ، مما يحول حق الاولوية الى حق مطلق غير مقيد لا في الوقت ولا في الموضوع ، ولذلك فان أية مناقشة لها الاولوية يمكن أن تظهر في أي وقت على حساب المناقشات التي يجب عادة أن يقوم بها البرلمان فيتحول بذلك حق الاولوية الى احتكار فعلي لتحديد جدول الاعمال مع ما يترتب على ذلك من عرقلة لنشاط البرلمان من قبل المؤسسة التنفيذية كلما تقدمت المؤسسة التشريعية باقتراح قانون اعتمادا على حق الاولوية ، مما يحول هذا الحق أخيرا الى حق اعتراض مطلق على اقتراحات القوانين ، حيث تستطيع المؤسسة التنفيذية أن تعترض على أي اقتراح يعد مشروعا قانونيا مقدما من قبلها ، ولا يجوز بالتالي أن تدرج ضمن جدول الاعمال قبلها الا بعد الانتهاء من دراسة مشاريعها ، فاذا حددت مثلا بناء على جدول الاعمال بأن يدرس الموضوع الاول في اسبوع واحد يخصص له اربعة ايام مثلا ، فان المجلس لا يستطيع أن يناقش اقتراحا منه في جلسة تقع بين الجلستين الاوليتين والاخيرتين من الاسبوع .

---

(1) ان المتصفح للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية يندهش لكثرة التعديلات والتتميمات الواردة فيها حتى أنه اصبح من الصعب جمع وتكوين تقنين متكامل لأن الباحث ما ان ينتهي من جمع وتصنيف النصوص التي صدرت حتى تظهر نصوص أخرى تعدل أو تلغي أو تتم ما سبق جمعه .

المبحث الثاني : أوقات الدورة القصيرة واثرها على العمل التشريعي :

يعتبر تحديد مدة الدورات عاملا سياسيا في تفوق المؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية وان كان ذلك يعود الى اسباب موضوعية تتمثل في استحالة استمرار دورة البرلمان طيلة السنة مع ما يترتب على ذلك من آثار على مكانة البرلمان الذي بموجب تقليص مدة الدورة يفقد عنصرا حاسما يساعده في اداء مهمته ، هذا العنصر هو الوقت .

١ ـ اسباب قصر مدة الدورة التشريعية :

ان البرلمانات في العالم ، بسبب كثرة عدد اعضائها ، قلت فعاليتها في وضع الحلول المناسبة للمشاكل المطروحة امامها بسرعة ، مما تطلب تقسيم العمل بين اعضائها وذلك بتشكيل لجان دائمة متخصصة أو لجان مؤقتة تعهد لها مهمة دراسة تلك المشاكل في نطاق ضيق ، بمشاركة الحكومة والمختصين احيانا ، اذا استدعى الامر ذلك ، فتعد تقريرا خاصا بالموضوع يعرض فيما بعد على البرلمان في جلسة عامة يناقشه النواب ويبدي كل ملاحظاته على ضوء ما اطلع عليه من معلومات ينطوي عليها المشروع أو الاقتراح بقانون والتقرير المعد من قبل اللجنة حوله ، الا ان هذه الجلسات لا تستمر طيلة السنة وانما هي محددة بنصوص قانونية أو دستورية يجب على النواب احترامها ، فضلا عن أن تلك المدة منظمة أيضا ، فهناك البرلمانات التي تخصص يومين أو اكثر لمناقشة الاعمال التشريعية البحتة وتخصص يوما معينا لطرح الاسئلة مثلما هو الحال في فرنسا (1) ، وهناك من تقوم بدراسة المشاريع والاقتراحات والاعمال الاخرى بما يتماشى والوقت المتوفر لديها ، وهذا لا يعني أنها تجتمع طيلة الاسبوع بل انها تحدد اوقات اجتماعاتها وفقا لجدول اعمالها .

---

(1)

ومن هذه الانظمة ، النظام الدستوري الجزائري الذي قيد دورات المجلس الشعبي الوطني بمدة معينة قسمت الى قسمين تدعى بالدورة (1) .

وحسب النص فان مدة كل دورة لا يمكن ان تتعدى ثلاثة اشهر وهذا يفيد بأن دورة المجلس غير مقيدة من حيث قصرها وأنها من حيث أستغراقها فضلا عن الايام الاسبوعية التي لا يجتمع فيها المجلس ، اما لكثرة اعماله فيمنح النواب قدرا من الراحة (يوما على الاقل) لاستعادة نشاطهم الى جانب أيام الراحة مما يقلل من عدد الايام التي تستغرقها الدورة من حيث المناقشة خاصة اذا قلت المشاريع والاقتراحات وما ينتج عنها من تخفيف في اعمال المجلس وبالتالي تقليص دورته الفصلية (2)

(1) ـ جاء في المادة 146 من الدستور فقرة أولى مايلي : يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين عاديتين كل سنة ، مدة كل دورة ثلاثة اشهر على الاكثر .

(2) ـ جاء في المادة 95 من النظام الداخلي للمجلس مايلي : " يعقد المجلس الشعبي الوطني دورتين في السنة تدوم كل واحدة منهما ثلاثة اشهر على على الاكثر ، وتسمى هاتان الدورتان ، دورة الربيع وتبتدئ في أفريل ودورة الخريف وتبتدئ في اكتوبر .

ـ كما جاء في المادة 96 بانه " يحدد رئيس المجلس الشعبي الوطني تاريخ افتتاح كل دورة ويعلن اختتامها في الآجال المنصوص عليها في المادة 95 من النظام الداخلي أو بعد الانتهاء من جدول اعمال الدورة " . (انظر الجدول)

مدة الدورات :

ـ تطبيقا للمادة 95 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فان دورات المجلس خلال الفترة التشريعية الاولى كانت على النحول التالي :

دورة الخريف		دورة الربيع	
الاختتام	الافتتاح	الاختتام	الافتتاح
1978/01/11	1977/10/31	1977/03/31	1977/03/05
1979/01/22	1978/10/30	1978/07/09	1978/04/22
1980/01/28	1979/10/29	1979/07/03	1979/04/30
1981/01/22	1980/10/22	1980/07/03	1980/04/28
1982/01/25	1981/10/28	1981/06 /22	1981/04/14

ـ ان ايام العمل الفعلية التي تستغرقها الدورة لا تتعدى شهرا .

ـ ففي دورة الخريف 1979 خصصت جلسة في الدورة دامت 29 يوما من الاعمال .

ـ وفي دورة الخريف لسنة 1980 خصصت 43 جلسة لها دامت 30 يوما .

ـ وقد استغرقت الفترة التشريعية الاولى 217 يوما من الاعمال الفعلية .

ب ـ آثـــار تحديد مدة الدورة التشريعية :

ان تقليص مدة الدورة التشريعية يفقـد المجلس عنصر الوقت كعامـــل للسيطـرة على المجال التشريعي ، فاذا كنا قد انتهينا الى ان دورة المجلـس الشعبي الوطني محددة وقصيرة فذلك يعني بأن المجلس لا يجتمع في السنة الواحدة اكثر من ستة أشهر ، وهذا يكون في صالح المؤسسة التنفيذية التي تقتسم مع المجلس السنة مناصفة ، بل يمكنها أن تقلص من دورات المجلس وهذا عن طريق التقليـل من تقديم المشاريع بقوانين وتأجيلهـا الى ما بين الدورتين خصوصا المشاريـع التي يمكن ان تلقى مقاومة من قبل النواب وبشـرط أيضا أن لا تقدم اقتراحات بقوانين تضاف الى مشاريعها لملء جدول الاعمال حسب الوقت الممنوح للمجلس ، وهي تستطيع أن تحقق ذلك وتؤمن عدم ادراج اقتراحات النواب التي تعارضها بواسطة لجوئهـا الى طلب منح الاولوية لمشاريعها ، فتبعد ادراج تلك الاقتراحات ان وجدت ، والا فانها تستطيع ان تقلص من دورة المجلس لصالحهـا مما يزيد في الوقت الممنوح لهـا وهو ستة أشهر (ليس على الاكثر) ولكن على الاقل للتشريع بواسطـة الاوامر فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني حسبما جاءت به المـادة 153 من الدستور .

من هنا ننتهـي الى أن المجلـس الشعبي لا يملك الوقت للتشريـع اثناء السنة بالتساوي مع المؤسسة التنفيذية ، مما يفقده السيطرة على عمليـة التشريع ويفسح المجال واسعا أمام المؤسسة التنفيذية التي تملك الى جانـب الوقت القانوني ، القدرة في بعض الحالات على التقليص من المدة الممنوحة للمجلـس الشعبي الوطني ، ويجعل اعضـاءه يشعـرون بتفوق المؤسسة التنفيذية عليهم اثناء مناقشاتهم للمشاريع والاقتراحات بالقوانين وفيما بين الدورتين .

فاثناء انعقاد المجلس نجدها تملك القدرة على المعارضة والتأثـير والاولوية وسحب مشاريعهـا قبل التصويت على النص بجمله الى جانب وسائل أخرى (1) ، امـا فيما بين الدورتين ، فان تشريعهـا ، خلافا لاقتراحاتهـم غير قابل للمناقشة أو التعديل أو المعارضة .. وانما يوافق عليه لا غير (2) .

---

(1) ـ انظر مشتملات البحـث .

(2) ـ جاء ذلك في المادة 153 من الدستور .

الباب الثالث

طرق التصويت على القوانين

ان طرق التصويت داخل المؤسسة التشريعية تعتمد على قواعد عامة وان كانت متعددة الاشكال .

فالقاعدة عامة لكي يكون التصويت صحيحا يجب توافر نصاب معين ويعتبر صحيحا الا اذا طلب النواب التأكد من توافر النصاب قبل البدء فيه وكذلك طلب حساب الاصوات اذا شك بعضهم بان النسبة غير مكتملة .

وهناك اسلوبان للتصويت حسب طبيعة موضوع التصويت فقد يكون على هيئة او على قانون وغالبا ما يكون سريا او برفع اليد .

الفصل الاول

التصويت السري
والتصويت برفع اليد

المبحث الاول : طريقة التصويت السري :

ان طريقة التصويت السري يلجأ اليها اذا كان الغرض تعيين الرئيس او نوابه ، وهي طريقة يحبذ اتباعها في الجزائر حتى في غير تلك الحالات .

فطبقا للمادة 6 فقرة 2 من النظام الداخلي يتم ترشيح عدد معين من قبل لجنة خاصة (1) اذ أن ذلك لايعد خروجا عن نصوص الدستور التي لا تحدد طريقة معينة مثلما هو الحال بالنسبة لاختيار رئيس المؤسسة التنفيذية ، وهذا يضفي على المؤسسة التشريعية طابعا ديمقراطيا اكثر باختيار المسؤول الاول عليها ويشعر النواب بانهم قاموا فعلا باختياره ولم يكن مفروضا عليهم من قبل جهة اخرى توعز الى بعض بعض النواب بتقديم لائحة الترشيح من تريده مما يجعلهم يشعرون بانهم لا يملكون سوى الموافقة دون مناقشة او معارضة مع ان القانون لا يشير لذلك على الاطلاق ،فلو جاء فيه بان الرئيس يقترح من قبل المؤسسة التنفيذية او القيادة السياسية للحزب لا ستغنينا عما نادينا به ، لكن الحال غير ذلك فليس هناك اذن مخالفة للقانون اذا قام النواب حسب الطريقة التي تكون اكثر ديمقراطية باختيار رئيسهم (2)، خاصة اذا علمنا بانهم ينتمون الى حزب واحد هو الذي رشحهم وهم مناضلون فيه عليهم واجب والتزام بالدفاع عن مبادئه .

---

(1)ـ تنص الفقرة 2 من المادة 6 من النظام الداخلي على ان : " ... يقوم (اكبر النواب سنا) بالاشراف على عملية (العملية هنا غير محددة) انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني " .

(2) ـ انظر المادتان 141، 142 من الدستور والمادة 50 من النظام الداخلي .

ويتم اجراء التصويت بتوجيه طلب الى المصوتين بنعم لرفع ايديهم ثـــم من هم ضد الموضوع المطروح للتصويت ،وفي حالة ما اذا تساوت الاصوات فـــان النص يحال الى جلسة لاحقة للجنة مع مراعاة الاجل المحدد عند الاقتضاء .(1)

واذا كان النظام الداخلي للمجلس يشترط لصحة المداولات والتصويـــت (مادة 111) حضور الاغلبية من النواب، فان هذا القانون لم يمنح هذا الحق في مراقبة توافر النصاب للرئيس فقط بل منحه ايضا للنواب الذين يحق لهم اعلام الرئيـــس بعدم توافره وعندها يتأكد من ذلك وفي حالة ما اذا ثبت عدم توافر النصاب يعلن عن تأجيل التصويت الى الجلسة الموالية مباشرة واثناءها تكون المداولات صحيحـــة والتصويت صحيحـــا مهما كان عدد الحاضرين . وما من شك في ان منح فرصة ثانية للنواب اذا كان له ما يبرره في الجلسة الاولى نتيجة للتأخر في الوصول الـــى العاصمة اوغيره فان مداولات الجلسة الثانية ، بسبب الاعمال التي على المجلـــس القيام بها ،لا تستدعي التأجيل ، وتخلف النواب اذا كان يمس بالسير الحســـن للمجلس فانه يساهم ، وهم السبب في ذلك ، في ضعف فعالية المجلس والتقليـــل من شأنه باتسام اعماله بالسطحية مما يمس بسمعة النواب حاضرا و مستقبلا لـــدى تحليل ودراسة ما قام به الحاضرون من اعمال .

الفصـــل الثـــانـــي

التصويت بالمناقشة المحدودة او بدونهـا

ان التصويت على القوانين لا يكون بطريقة واحدة فقد يعتمد الاسلوب العادي سالف الذكـــر ، او يلجـــأ الى التصويت بفرض قيود على طريقة المناقشة ،بل يمكـــن ان يطلب من النواب التصويت على مشروع او اقتراح قانون بدون مناقشة وهـــذه الاخيرة اذا كانت كالسابقة يلجأ اليها في كل مراحل الاجراءات التشريعية فان ذلك يؤدي الى تقييد حرية المجلس في اتخـاذ القرارات ، بل ان الحكومة تتمتع بحريـة في طلب اللجوء الى الطريقة الثانية مهما كان نوع النص (مشروع او اقتراح قانون او تعديل فقـط) فيتحقق لها قيادة العمل التشريعي خاصة اذا علمنا بان الاقتراحات قليلة جدا او تجد معارضة من قبل الحكومة مما يترك للاخيرة المجال واسعـــا

(1) انظـــر المادة 18 من التعليمة رقم ن د /7 .

لقصـــر عمل المؤسسة التشريعية على دراسة مشاريعها في غالب الاحيان ، وبالتالي تأكيـــد تفوقهـــا عن طريق تحديد مجال التشريع والسيطرة على المبادرة (1)

المبحـث الاول : التصويت مع المناقشة المحدودة :

ان هذا النوع من التصويت منظم ، بموجب المادة 130 من النظام الداخلي(2) التي تقصـــر حق المناقشة على اشخاص معينين حيث تمنحهم بالتساوى الحكومـــة والنواب وروءساء ومقرري اللجان المختصة وقتا محددا لمناقشة الموضوع المطـــروح للدراسة (عشرة دقائق) وعليه فانه ، وفقا لنص هذه المادة التي لا تميز ايضا ما اذا كان الموضوع يتعلق بتعديل او مشروع او اقتراح قانون ، لا تتعارض مع المبـدأ العام القاضي بمساواة المؤسستين في ممارسة اختصاصاتها وفقا للقوانين بل يؤكـده غير أن هذه المساواة وهذا التوازن يزولان بمجرد الرجوع الى التعليمة العامـــة رقم ن .د /2 المتعلقة بالاجـراءات التشريعية التي صادق عليها مكتب المجلس الشعبي الوطني في اجتماعه المنعقد يوم 12 اكتوبر 1977 والشارحة لكيفيـــات تطبيق النظام الداخلي للمؤسسة التشريعية ، ذلك ان مكتب هذه المؤسسة فسح المجال للحكومة وليس للنواب ، وكأنه يمثل الحكومة وليس المجلس ، فلو كان مقيـدا بنص قانوني لقلنا بانه مقيد في طريقة التـــفسير التي جاء بها ، لكن الحقيقـــة غير ذلك ، فالمساواة بين المؤسستين واضحـة وفقا لنص المادة 129 من النظـــام الداخلي ، ويمكن القول بانها فسخ صالح المؤسسة التشريعية بسبب منـــح الاختصاص في تقرير اجراء المناقشة المحدودة لمكتب المجلس بعد استشارة اعضـــاء اللجان المختصة دون اشراك الحكومة ، غير ان المكتب قيد ، بموجب التعليمـــة المذكورة ، حقا وسلطة من سلطاته لصالح المؤسسة التنفيذيـــة .

---

(1) انظـر
G.Burdeau .OP. cit. T8. P.519.
M.Duverger op. cit T2. P.817.
J.D Lavroff . op. cit. P.484 à 485.

(2)ـ تنص المادة 130 على " تجرى المناقشة المحدودة في الظروف التالية :
1ـ يستطيع مقدمو التعديلات التي تقرر قبولها من طرف اللجنة ان يتكلمـــوا لمدة عشرة (10) دقائق عن كل تعديل .
2ـ يمكن ايضا للحكومة وروءساء اللجان المختصة بالموضوع ومقرريها أن يتكلموا عن كل تعديل بنفس المدة المحددة للكلام .
3ـ وبعد الاستماع الى كافة المتكلمين ، يعرض الرئيس للتصويت التعديـــلات المقترحة ، والمواد ، ومشروع القانون او اقتراح القانون باكمله " .

فالمادة 9 من التعليمة تقيد حرية التدخل المقررة بموجب المادة 130 " ... يستطيع مقدمو التعديل ... " بحصر حرية التدخل على مندوبي مقدمي التعديلات بقولها " يستطيع مندوب مقدمي التعديلات ان يتكلم لمدة عشر دقائق عن كل تعديل تقرر قبوله خلال المناقشات المحدودة " . وهذا يعني انه لا يجوز لمقدمي التعديلات ان يتدخلوا مثلما قررته المادة 130 من النظام الداخلي مما يقلل من شأن النواب ويدعم مركز الحكومة بتقليص عدد المتدخليين وتحديد الوقت ، وقد تأكدت اولوية الحكومة بموجب المادة 11 من نفس التعليمة حيث منحت الاولوية للتعديلات المقدمة من قبل الحكومة للتصويت عليها ، ثم تأتي التعديلات المقدمة من طرف اللجنة واخيرا عند عدم ورود تعديلات من الحكومة او اللجنة تعرض التعديلات المقدمة من قبل النواب للتصويت وحسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس الشعبي الوطني .

ان هذه الطريقة اذا قلنا بانها في صالح المؤسسة التنفيذية فذلك لان هذا الترتيب يشعر النواب بانهم يحتلون المرتبة الثالثة امام الحكومة واللجنة التي -كما سنرى- يحضرها ممثلوا الحكومة ولهم ان يتدخلوا في أي وقت (1) وهذا ما اقرته المادة 10 من التعليمة خلافا للنواب الذين يجب عليهم ان يطلبوا دائما الكلمة من الرئيس او ان يسجلوا انفسهم لدى مكتب اللجنة ان رغبوا التدخل في حالات الاستعجال (2).

كما ان هذه الطريقة تجعل النواب في موقف حرج امام ممثلي الحكومة اذ غالبا ما يوافق النواب على التعديلات المقدمة من طرف الحكومة لعلمهم بان المعارضة ستنتج عنها معارضة اخرى تتمثل في تقديم مشروع اللجنة الذي يطول ايضا نقاشه ويجب على مقدمي التعديل اقناع النواب الآخرين بصحة وجهة نظرهم وخطأ وجهة نظر المؤسسة التنفيذية واللجنة المختصة ، ولن يستطيعوا ذلك لان المناقشة محدودة بمدة وقصرت بموجب التعليمة على مندوب اصحاب التعديل مما يؤدي الى ابعاد النواب في غالب الاحوال من ممارسة اختصاص وضع القوانين ويحقق اولوية المؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية في التشريع .

---

(1) جاء في المادة 78 من النظام الداخلي " لاعضاء الحكومة ان يتدخلوا في اللجان الدائمة ويستمع اليهم ان طلبوا ذلك .

ويمكنهم ان يكلفوا احد مساعديهم المباشرين لتمثيلهم لدى اللجنة الدائمة ".

(2) انظر المادتان 8 ، 10 من التعليمة رقم ن .د / 6 المتعلقة بسير اللجان الصادرة عن مكتب المجلس في 22 اكتوبر 1977 .

المبحث الثاني : التصويت بدون مناقشة :

ان هذا النوع من التصويت يكون بناء على طلب من الحكومة او اللجنة المختصة ، و يوافق عليه رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يعرضه على اجتماع روساء اللجان للموافقة ، وعندها يدرج في مقدمة جدول الاعمال بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني (1)

واذا تفحصنا هذين النصين نجد القانون يقرر حق الحكومة او اللجنة المختصة توجيه الطلب لرئيس المجلس الذي يتمتع الى جانب روساء اللجان بالسلطة الكاملة في هذا المجال في تقرير قبول او رفض الطلب مما يوكد ظاهريا بان السلطة فوق هذا المجال للمجلس ، غير ان عدم تقرير حق تدخل النواب خارج اللجنة المختصة وربط الموافقة على رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي هو في القيادة السياسية التي تهيمن عليها الحكومة والتي لا يستطيع ان يرد لها طلبا يرجح الكفة لصالح هذه الاخيرة على حساب المجلس .

ان ربط الموضوع بموافقة رئيس المجلس وروساء اللجان يتجافى مع حرية التعبير عن الرأي ، فكأن النواب غير قادرين على التعبير عن رأيهم ، بل ان ذلك يدفعنا الى التساؤل عن الفائدة من ربط مصير نص قانون كامل بقرار شخص واحد فاذا لا يطرح مباشرة امام النواب للموافقة او الرفض بعد قراءة النص وتوزيعه مما يكفل ممارسة الديمقراطية ويحمل النواب مسوولياتهم .

واذا كان هذا الاجراء من شأنه ان يغلب الموسسة التنفيذية على الموسسة التشريعية فان المادة السادسة من التعليمة رقم ن .د /2 تسير في ذلك الاتجاه تدعمه فهي تحدد وترتب النصوص التي تنصب عليها المناقشة ، حيث جاء فيها انه اذا كان النص المقدم للمناقشة وارد من النواب (اقتراح) فان المناقشة

---

(1) جاء في المادة 131 من النظام الداخلي " يمكن للحكومة او للجنة المختصة بالموضوع ان تطلب التصويت بدون مناقشة على مشروع قانون او اقتراح قانون . ويقدم هذا الطلب الى رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يعرضه على اجتماع روساء اللجان للموافقة " .

كما جاء في المادة 132 " اذا تقرر التصويت دون مناقشة يسجله الرئيس في مقدمة جدول الاعمال " .

تمت المصادقة على 19 نصا دون مناقشة من 56 نصا التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الاولى 77-82 . انظر حوصلة المجلس ص 18 .

تنصب على النص المقدم من طرف اللجنة المختصة بالموضوع ويتم التصويت عليه وعلى التعديلات التي تقرر قبولها ، اما اذا كان مقدما في شكل مشروع قانون من قبل الحكومة فان المناقشة تنصب على ذلك النص وليس على التقرير الذي تعده اللجنة المختصة ، وهذا يعني اولوية مشاريع الحكومة على اقتراحات النواب وبمعنى آخر تفضيل التشريع الحكومي على التشريع البرلماني نظرا للتفضيل المؤكد في النصوص ذلك ان هذا الترتيب و الافضلية يعد بمثابة اعتراف صريح بان الحكومة قادرة على تقديم مشروع متكامل خلافا للنواب الذين لا تطرح اقتراحاتهم للمناقشة الا بعد دراستها من قبل اللجنة وتقديم تقرير حولها مراعية في ذلك مطالب الحكومة ومدى قبولها لتلك الاقتراحات باستثناء الحالة التي تتدخل اللجنة برفض النص او لم تقدم بشأنه تقريرا خلال شهرين (1) فحينئذ يكون مكتب المجلس هو صاحب الاختصاص في تقرير مدى ملاءمة عرضه على المجلس للمناقشة ام لا .

واذا قلنا بان المجلس يقرر مدى الملاءمة فذلك راجع الى ورود عبارة " فعلى المجلس ... " وكان القانون عند رفض الاقتراح او المشروع من قبل اللجنة او تأخرها في تقديم تقرير حول الموضوع ، يأمر مكتب المجلس بعرضه على النواب مباشرة لكنه في الاخير يتم النص بعبارة اخرى تقضي على صيغة الامر تلك وهذا بواسطة منحه سلطة تقدير (غير مقيدة) ما اذا كان الفرض ملائما ام لا مما يجعل المكتب صاحب الاختصاص في تقرير مصير ذلك المشروع (افتراض) او الاقتراح (مؤكدا) .

ونظرا لطبيعة تكوين المكتب وانتماء اعضائه الى القيادة السياسية فانه من الصعوبة بمكان ان ترفض المشاريع الحكومية او تقبل اقتراحات النواب اذا عارضتها الحكومة ، و من هنا يمكن القول بان هذه الاجراءات من شأنها ان تحصر دور النواب في تقديم الاقتراحات فقط والتي لا ترتقي الى مصاف النصوص القانونية الكاملة الا بموافقة الحكومة عليها مما يؤكد سمو هذه الاخيرة على المجلس الشعبي الوطني الذي تكون آمال اعماله معلقة على قبول المؤسسة التنفيذية لها .

---

1) جاء في المادة 125 من النظام الداخلي مايلي : اذا عرض اقتراح قانون او مشروع قانون على اللجنة المكلفة بالموضوع وقدمت تقريرا يقضي برفضه او لم تقدم في شأنه تقريرا في اجل اقصاه شهران ، فعلى مكتب المجلس الشعبي الوطني ان يعرضه مباشرة على المجلس الشعبي الوطني ان رأى ذلك مناسبا " .

الباب الرابع

وسائل التأثير المباشرة

الفصل الاول

حق الاعتراض قيد على المؤسسة التشريعية و مشاركة في التشريع

ان الحق الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في طلب اجراء مداولة ثانية حول قانون تمت المصادقة عليه بالاغلبية المطلوبة (الاغلبية البسيطة المادة114)(1) يعتبر قيد على المؤسسة التشريعية أو مشاركة من الرئيس في ممارسة الوظيفة التشريعية .

المبحث الأول : أنواع الاعتراض وطبيعته :

- اذا اعتبرنا طلب القراءة الثانية بمثابة تصرف يلفت فيه الرئيس نظر النواب الى ما ورد في النص المصادق عليه من مخالفات للدستور أو القوانين ، أو تناقض في محتواه ، فان ذلك يقلل من قيمة هذا الطلب حيثلا يرتقي الى مصاف الاعتراض خاصة اذا كان توقيفيا فقط .

ويمكن القول ايضا بأن طلب اجراء مداولة ثانية ما هو الا اجراء توقيفيا لان العمل الذي يضفي على النص الصفة القانونية هو التصويت الذي يقوم به البرلمان ، وعليه فان هذه المعارضة توقيفية لا تتصف بالصبغة القانونية التي تؤثر على مضمون أو شكل القانون ، وانما تؤجل ظهوره في الميدان التطبيقي ولمدة محدودة ، اذ بتوافر

---

(1) جاء في المادة 114 من النظام الداخلي للمجلس " يثبت تصويت المجلس الشعبي الوطني باغلبية الاصوات المعبر عنها ، ما لم ترد احكام مغايرة في الدستور او النظام الداخلي ".

الشـرط المتمثل في ثلثـي ($\frac{2}{3}$) اصوات النواب (1) لا يبقى أمام الرئيـــــس الا اصداره فيكـــون بذلك مجبرا مثلما اجبر البرلمان على القراءة الثانية •

والحقيقة أن حق طلب اجراء مداولة ثانية لقانون تمت المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني يمكن اعتباره مشاركة في ممارسة الوظيفة التشريعية ، اذا علمنا بان الرئيس هو حامي الدستور ، مما يؤكد القوة القانونية لهذا الطلب ،اذ ان اعادة النص الى النواب لقراءته مرة ثانية واشتراط نصاب معين من الاصوات ($\frac{2}{3}$ اصوات النواب المادة 155 من الدستور) (2) يعني أنه قيد ،بل معارضة فعلية عـــن تعبيرهم الاول حتى يشعرهم بمسؤولياتهم والفات نظرهم الى تقييم وتقدير نتائـــج تصرفهم الاخيـــر ،وأن الدستور لا يرتب أي جزاء على عدم اصدار القانون المصادق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني في المداولة الاولى أو الثانية ، مما يدفعنا الـى تكييف ذلك الاعتراض (رغم عدم استعمال الدستور للمصطلح نتيجة اخذ النظـــام السياسي بوحدة القيادة والسلطة) بانه اعتراض مطلق ، ذلك أن الاعتراض التوقيفي يعني توقيف خروج القانون للوجود طيلة مدة معينة فقط ، وبعدها يحدد مصيـــر القانون المعترض عليه ، فاما ان تعاد دراسته من قبل المؤسسة التشريعيـــة ويحصل على النصاب المحدد في الدستور فيكون الرئيس مجبرا على اصداره حينذاك. واما أن لا يحصل على ذلك النصاب ،وعندها ينتظـــر تقديم اقتراح او مشـروع قانون حوله لدراسته من جديد •

والذي لا شك فيه أن هذا الاعتراض يتناقض مع وحدة السلطة ومع ما يتصف به النظام السياسي الجزائري من رفض لاية أزمة بين المؤسستين ،وعجز عن التنظيم والتحكم في تلك الملاقة (3) •

---

(1) تنص المادة 155 من الدستور على أنه " لرئيس الجمهورية سلطة طلب اجـراء مداولة ثانية حول قانون تم التصويت عليه ، وذلك في ظرف ثلاثين يوما مـــن تاريخ اقراره ".

وفي هذه الحالة لا يتم اقرار القانون الا باغلبية ثلثي اعضاء المجلس الشعبـــي الوطني ، وهذا ما اكدته المادة 145 من النظام الداخلي للمجلس الشعبـــي الوطني التي تنص في فقرتها الثانية بأن " على رئيس المجلس ان يخطر بذلـــك المجلس الشعبي الوطني ويعرض الطلب على اللجنة المختصة " •

(2) ظهـــر حق الاعتراض في دستور 1875 الفرنسي أنظر Lavroff .op.cit.488

(3) انظـــر : J.Habbas . op. cit P.408

ومهما يكن من أمر فان المنطق يستدعي أن لا يلجأ الرئيس الى استعمال هذا الحق الا حيث الضرورة ، لأن الاسراف في استعماله يفسر على أنه عرقلة للمجلس للتعبير بحرية عن ارادته وفقا لما خوله له الدستور .

المبحث الثاني : تطبيقاته في الجزائر :

ان الواقع العملي يثبت صحة ما ذكرنا ، فاذا كان هذا الحق معترف به في كثير من الدول ، وأن اصحابه لا يلجأون اليه عندما تكون أغلبية البرلمان من حزبهم فان الوضع بالنسبة للجزائر يختلف اختلافا بينا ، ذلك أنه لا وجود الا لحزب واحد قائده هو الأمين العام و رئيس الجمهورية في آن واحد ، و النواب أعضاء و مترشحين من قبل الحزب ، مما يبعد الرئيس عن اللجوء الى استعمال هذا الحق المنصوص عليه في الدستور ، وحتى لو حدث فان ذلك يتم دون علم المتخصصين الباحثين ، و المثل الذي نقدمه على ذلك باهر الوضوح لكل ذي عين و لب .

فقد جاء في مقال نشرته مجلة " الجزائر الاحداث" (1) بانه اثناء دراسة مشروع القانون المتضمن تحديد المدة القانونية للعمل ، تقدمت مجموعة من النواب باقتراح تخفيض المدة القانونية من 44 المعمول بها في المؤسسات الواردة في مشروع الحكومة الى 40 ساعة في الاسبوع ، وبعد دراسة المشروع في اللجنة الاجتماعية للمجلس اتخذت هذه الاخيرة موقفا مؤيدا لموقف الحكومة معتمدة في تبرير رأيها على أن ذلك من شأنه أن يضاعف في الانتاج خاصة بعد تنظيم الاقتصاد الوطني وإعادة هيكلة المؤسسات (2) مما يساعد على انجاز المشاريع المسطرة في المخطط الخماسي و تحسين الانتاجية ، غير ان ممثل اصحاب التعديل نيابة عنهم صمم على رأي اصحاب التعديل مؤكدا بأن ذلك سيقضي على المشاكل (الادارية العائلية) التي يعاني منها المواطن ، كما أن تقرير 44 ساعة عمل بتقسيمها على خمسة ايام (5 في 9) سيترتب على ذلك تفاوت في المردود ، لأن الساعات الاولى تكون اكثر مردودية من الساعات الاخيرة ، أما تقسيمها على النحو التالي : في 8 + 1 في 4 فانه ستنجم عن ذلك كثرة التغيبات التي تصل حسب ممثل اصحاب اقتراح التعديل الى 50% مع ما ينتج عن ذلك من تخفيض في الانتاج ، و بالتالي

---

(1) انظر : الجزائر الاحداث الصادرة في 28 جانفي 1981 تحت رقم 797 الصفحة التاسعة (9) Algérie Actualités

(2) بدأت الحكومة في طرح الملفات المتعلقة باعادة الهيكلة المالية للشركات الوطنية على المجلس الشعبي الوطني في 1981/11/26 و الملف الاول خاص بالشركة الوطنية للحديد و الصلب – انظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس رقم 95 الفترة الاولى 13 و 19 ديسمبر 1981 .

يعرقل انجاز المشاريع المسطرة في المخطط الخماسي خلافا لما رآه ممثل الحكومة ورئيس اللجنة الاجتماعية للمجلس ، فضلا عن أن تحسين الانتاجية لا يجوز على الاطلاق ربطه بمدة العمل .

أما ممثل الحكومة فقد نقل الى النواب رفض الحكومة تخفيض المدة الى 40 ساعة اسبوعيا ، مذكرا بأهمية المهام التي على البلاد مواجهتها ، و اولها المخطط الخماسي وعبر عن " معارضته المطلقة لأسبوع الاربعين ساعة " S'est déclaré Totalement opposé à la semaine de 40 heures

غيرأن هذا التدخل لم يقنع النواب ولم يعتبروا تبريراته كافية والدليل على ذلك نتيجة التصويت ،فقد عرض رئيس المجلس المادة الثالثة للتصويت (44 ساعة عمل) وكانت النتيجة كالتالي : 43 صوتا لصالح 44 ساعة عمل و 114 ضدها وهو ما ادى بمقرر اللجنة الى طلب اعادة النظر في المادة السابعة التي توزع المدة الاسبوعية للعمل حتى تكون منسجمة مع المادة الثالثة ، وبمعنى آخر فان اللجنة قد انصاعت لرأي الاغلبية عكس ممثل الحكومة الذي بقي معارضا للمادة الثالثة وبالتالي المادة السابعة .

والحقيقة أن اعتراض الحكومة لا يعتبر مخالفا للدستور بل يتماشى واحكامه وكذا احكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (المادتين 155 و 114 على التوالي) حيث تقرر المادتين حق الحكومة في طلب اجراء مداولة ثانية خلال شهر يبدأ الحسبان من تاريخ اقرار المجلس للقانون الذي تعارضه الحكومة .

<u>ما هي الطريقة التي اتبعتها الحكومة لتعديل المادتين 3 و 7 من القانون المذكور؟</u>

اذا كان للحكومة حق الاعتراض على نص يقره المجلس وطلب اعادة النظر فيه مع مراعاة المدة واشتراط توافر نصاب معين من الاصوات (ثلثي اعضاء المجلس الشعبي الوطني وليس الحاضرين) .

واذا كان من حق المجلس أن يراجع موقفه ،فان الطريقة التي اتبعت بشأن تعديل المادتين 3 و 7 تثير الكثير من الشكوك ،بل ويمكن للبعض ان يفسر ذلك على انه مخالفة للدستور والقوانين ، من قبل الحكومة من جهة ، والنواب الذين لم يستطيعوا التمسك بحقوقهم المقررة في الدستور باجبار الحكومة على مراعاة احكام الدستور ،بل ويمكن أن يؤدي بالبعض الى تفسير ذلك التصرف على أنه ضعف من المجلس الشعبي الوطني ، الذي بعدم معارضته للاجراء الذي اتبع – ولو من الناحية الشكلية – يكون قد ساهم بل وأيد سيطرة الحكومة على المجلس عندما

يتطلب الامر ضرورة تغليب جهة على أخرى على حساب الدستور والقوانين ، وان عدم الاشارة الى تصرفات الحكومة أو اتفاق الطرفين في جريدة مداولات المجلس يفسر أيضا على أنه موافقة ضمنية من قبل المجلس على تبعيته للمؤسسة التنفيذية ، وعدم مراعاته للقوانين .

وما حدث في جلسة المجلس يوم 22 يناير سنة 1982 يؤكد ذلك (1) فبعد افتتاح الجلسة من قبل الرئيس والتي كانت مخصصة للاستماع لوزير الخارجية حول الخطوط العريضة لسياسة الجزائر الخارجية ومناقشتها ، ابدى ملاحظة تتعلق بالمدة القانونية للعمل حيث جاء فيها " ... ونظرا لمتطلبات انجاز برامج التنمية الاقتصادية الوطنية في اطار المخطط الخماسي ، وتلبية لانشغالات رئيس الدولة (2) وانشغالات اطارات البلاد ، وتجنيدا لجميع القوى لبلوغ الاهداف المرسومة في ميدان العمل " اقترح على المجلس " تأجيل عملية تطبيق المدة الاسبوعية للعمل المحددة بأربعين (40) ساعة الى ما بعد فترة المخطط الخماسي " .

وعندما أحيلت الكلمة الى ممثل اصحاب اقتراح التعديل الذي صادق عليه المجلس وهو النائب بوعلام ايفرى الذي تدخل باسم اصحاب التعديل ليوافق اقتراح اللجنة الاجتماعية نظرا لكونها " أخذت بعين الاعتبار انشغالات النواب واخذت بعين الاعتبار جوهر الموضوع ، وراعت في نفس الوقت احتياجات الوطن " (3) وهذا دفع بممثل الحكومة (4) الى وصف ذلك التصرف بانه " موقفا نضاليا " .

وبعد ذلك عرض الرئيس المادتين 3 و 7 على النواب ويعلن مصادقتهم عليهما دون أن يذكر عدد النواب الحاضرين ولا عدد الموافقين أو المعارضين حتى نستطيع على ضوء ذلك تكييف هذا التصرف أو استجلاء اسباب هذا التحول ، فلو نذكر عدد الاصوات ونسبتها المؤيدة لرأي الحكومة لاستطعنا أن نستجلي ما اذا كنا بصدد قراءة ثانية مثلما هي محددة في الدستور أم أن هذا التحول في المواقف من قبل النواب كان نتيجة لتدخلات غير قانونية .

---

(1) — انظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس رقم 97.

(2) — نحن الذين اكدنا بوضع خط تحت الجملة .

(3) — مع أن هذه الامور درست سابقا اثناء مناقشة المشروع ولم تستطع الحكومة تقديم حجج دامغة لاقناع النواب ، فما هو السبب الذي أدى الى هذا التحول ؟ ان السبب يعود الى تدخل رئيس الجمهورية في الموضوع .

(4) وزير الخارجية آنذاك السيد / محمد الصديق بن يحي .

ان هذه الاسئلة التي آثرنا على انفسنا طرحنا ليس الغرض منها المساس بالمجلس أو العلاقة النضالية التي يجب أن تكون بينة وبين الموسسة التنفيذيـــة ـ ونحن نعلم أن العملية التي تمت بها اعادة النظر في الموضوع كانت متوافقـــة مع الدستور باعتبارها تدخل في اطار المادة 155 أي أن الرئيس طلب اعادة قـــراءة ثانية ـ وانما بغرض المطالبة بتوضيح التصرفات التي تقوم بها الموسستين اللتين يقـع عليهما عبء فرض احترام الدستور والقوانين ، ذلك أن عدم توضيح مثل هـــذه التصرفات ، بتركهـــا غامضة على النحو سالف بيانه ، يدفع الباحثين وغيرهم الـى التشكك في مدى احترام موسسات الدولة للدستور والقوانين التي تسنها ، فالباحث في هذا المجال يجب أن يوفـر له القدر الكافي من المعلومات التي يستطيع علـــى ضوئهـــا أن يكشف الحقائق أو على الاقل جزء منها بشرط أن يستند على مـــادة أوليـــة

فنحن لم نتوصل الى تبرير تصرف المجلس والحكومة الا من خلال الاتصالات الشخصية ، حيث تأكدنا بأن تلك التصرفات تدخل في اطار تطبيق المادة 155 من الدستور ، بل ويمكننا أن نذهب الى ابعد من ذلك بالقول بأن كثيرا من القــــراء يمكن ألا يصدقوا ما قلناه لعدم ذكر المرجع ، وأن قراءة الجريدة الرسمية للمجلس الشعبي الوطني لا تبين الدوافع والاسباب الحقيقية التي أدت بأغلبية النواب الـى التراجع عن موقفهم ولا الى الاجراءات التي تم اتباعها للوصول الى تعديل تلك النصوص اللهم الا تلك الكلمة التي القاها وزير الخارجية باضافة " انشغالات رئيس الجمهورية " لمـــا يعرفه النواب ولم يقتنعوا به ، واستجابة ممثل اصحاب التعديل لطلب رأي ممثل الحكومة والاقتناع بما لم يقتنع به سابقا ، اللهم الا اذا أولنـــا ذلك ، علـــى أن العبارة التي أوردهـــا ممثل الحكومة هي التي كانت السبب في تراجع النواب.

المبحث الثالث : اشـــتراط نصاب معين قيد على الموسسة التشريعية :

ان طلب اجراء مداولة ثانية هو وسيلة في يد رئيس الجمهورية للتأثير علـى المجلس الشعبي الوطني ، ويتبدى ذلك بالخصوص في اشتراط توافر نصاب معين مـن الاصوات ، فمن المعروف أن المشكل العويص الذي تعاني منه الموسسات التشريعية (البرلمانات) في العالم وأثره على مكانتها هو كثرة التغيبات الناتجة عن امـــور عديدة ، لعل اهمها شعور النواب بانهم أصبحوا ضعفاء أمام الموسسة التنفيذية التي تملك الوسائل الكافية (قانونية ومادية ، ومعنوية) لممارسة ضغوط عليهم وعـدم اعطاء اهمية للمواضيع المطروحة عليهم للدراسة ، بعد أن اصبح أغلبهم لا يتمتعـــون

يحق الانتداب طيلة الفترة التشريعية (1) وقلة المعلومات التي يملكونها خلافا للمؤسسة التنفيذية التي لها جهاز اداري وفني قوي تستطيع بموجبه اقناع النواب بوجهة نظرها فضلا عن قلة المدة المحددة لدراسة المشاريع المقدمة من طرف الحكومة (2) واحيانا نجدها لا تترك للنواب مجالا للمناقشة خاصة فيما يتعلق بالمراقبة (3) مما يقلل من دور النواب في التشريع ، وبالتالي يشجع على التغيب ، ولعل ذلك يدفعنا الى الجزم بصعوبة توافر النصاب المطلوب في الدستور وهو ثلثي النواب الذين يجب أن يؤكدوا به موقف الاغلبية حول النص الذي طلب منهم رئيس الجمهورية اعادة قراءته مرة ثانية .

ونظرا لصعوبة الحصول على النصاب المذكور فان النص يعدل لصالح المؤسسة التنفيذية ، وعليه فان المؤسسة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني) لا يبقى امامها الا الانصياع لرأي المؤسسة التنفيذية .

---

(1) - انظر في ذلك الامر 82-02 المؤرخ في 27 مارس 1982 (الجريدة الرسمية رقم 13 المحدد للقواعد التي تضبط انتظام التعويض لاعضاء المجلس الشعبي الوطني والذي وافق عليه المجلس بقانون 82-09 المؤرخ في 12 /6/ 1982.

(2) - اقصد بذلك المدة المقررة للدورة وكثرة المشاريع التي يجب على المجلس دراستها في تلك الفترة القصيرة .

(3) - في جلسة يوم 10 جويلية 1982 قدم ممثل الحكومة السيد / أبوزار بيانا للحكومة حول ممارسة احتكار الدولة للتجارة الخارجية دون أن يوزع البيان ، مما ادى باغلبية النواب الى التأسف عن هذا العمل الذي لا يسهل مهمتهم في طرح الاسئلة أو الاستفسارات عن فحوى البيان بل ان بعضهم امتنع عن طرح اية اسئلة مكتفيا بالقول انه يستحيل اجراء اية مناقشة حول البيان لعدم توزيعه في الوقت المناسب وكان رد ممثل الحكومة يبدو عليه نوعا من عدم الاكتراث اذا لم نقل استهزاء ، فقد جاء في رده " ... يعتذر عن عدم توزيع الوثيقة المتعلقة بالتجارة الخارجية على الاخوة النواب لاعتقاده ، انها وثيقة سهلة وبسيطة تسهل دراستها ولكونها لا تحتوي على ارقام وحسابات.. وتدخل للاجابة على بعض الاسئلة الشكلية أما تلك التي لم يجب عنها فقد ذكر بأنها " سيأخذها بعين الاعتبار " ؟ .

الفصل الثاني

حق رئيس الجمهورية في اصدار القوانين قيد على المؤسسة التشريعية في التعبير عن رأيها وابرازه للوجود دون موافقته

ان سمو رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني لا يتبدى فيما سبق ذكره فقط، بل يظهر أيضا في حقه المستمد من الدستور في اصدار القوانين ، والذي حسب رأينا ، لا يمكن أن يكيف على أنه اجراء تنظيمي و شكلي مثلما يرى بعض الفقه يقوم به الرئيس لاخراج القانون الذي اكتمل للوجود بموجب الموافقة عليه من قبل البرلمان خاصة اذا علمنا بأنه يشارك المجلس الشعبي الوطني في التشريع ولا يترتب على عدم اصداره جزاءات توقع عليه .

ولتأكيد ما ذكرناه يتوجب علينا التعرض ولو باختصار شديد لموقف الفقه حول موضوع الاصدار .

المبحث الاول : موقف الفقه من عملية الاصدار :

اختلف الفقه بشأن مسألة اصدار القانون ، فهناك من يرى بأنه اجراء بموجبه يقرر رئيس السلطة التنفيذية وجود قانون تمت الموافقة عليه من قبل الهيئة التشريعية بنقل القانون الى المرحلة التنفيذية (1) ، فتصرف الرئيس يعتبر بمثابة اعلان رسمي لميلاد القانون وتوجيه أمر الى السلطات المختصة بتنفيذه .

ولذلك فان كاري دي مالبرغ و انصاره يرون بأن الاصدار لا يعتبر عملا تشريعيا وانما يقوم بموجبه الرئيس بالالتزام بواجب تجاه الهيئة التشريعية التي يصدر عملها ، وهو الالتزام الذي يدخل في وظيفته التنفيذية (2)

---

(1) انظر: C;Demalberg : Contrubution à la théorie générale de l'etat C.N.R.S. 1920 T1.P.404

(2) انظر: C.Demalberg .op.cit. P.422.

وبمعنى الاستاذ لاباند فان الاصدار ما هو الا نتيجة قانونية وضرورية للموافقة على القانون الموضوع من قبل الهيئة التشريعية (1) .

أما الاستاذ ديجي وانصاره فيرون بأن الاصدار هو التكملة الضرورية للقانون la promulgation est le complement indisponsable de la lois ويستدلون على رأيهم بأن القانون الذي لم يصدر برغم الموافقة عليه لا يلزم المحاكم بتطبيقه ولا الادارة بتنفيذه ولا المواطنين باحترامه .

بل أن هناك من يرى كالاستاذ لافرير بأن الاصدار هو الاجراء الوحيد الذي يعطي للقانون قوته الالزامية وأن التصويت البرلماني لا يعدو ان يكون مجرد اتخاذ مقررات دون أن يحق للبرلمان منحها القوة الالزامية التي ينفرد بها الجهاز التنفيذي (2)

أما الفقه الحديث فيؤيد الرأي الاول حيث نجده يرى في الاصدار ذلك العمل الذي يقوم بموجبه رئيس الدولة باضفاء صفة القانون على النص ، وأن الاصدار لا ينشئ قاعدة ، وانما يلاحظها باصدار مرسوم الاصدار ، وبمعنى آخر فان الرئيس لا يشارك في ممارسة السلطة التشريعية بهذا العمل (3) ، والدليل على ذلك ، حسب وجهة نظر هذا الرأي هو أن الاصدار يتم في صيغة شكلية اساسها الاعتماد على الدستور وموافقة البرلمان ، ثم نجد عبارة أن رئيس الجمهورية أو الدولة يصدر القانون التالي نصه ، وفي الاخير نجد عبارة ، ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ....

فالاصدار والنشر ، وفقا لهذا الرأي ، ماهي الا اعمال تنفيذية نابعة من الالتزام بتنفيذ الارادة التشريعية للبرلمانات المستمدة من الدستور أو القوانين اذ ان الرئيس باصداره للقانون يقوم بتنفيذ قانون تمت الموافقة عليه من قبل الهيئة المختصة المحددة بالدستور .

---

(1) انظر : Cit par : C.Demelberg . op; cit P.422.

(2) انظر: Cit par : C.Demelberg . op. cit P.406 et 407

(3) انظر : Lavroff op. cit . P 487.
G; Burdeau : Droit constututionnel .op.cit P611.

ان هذا الاستنتاج يخفي بين طياته تساؤلا هاما يتمثل فيما الهدف من الاصدار اذا كان الرئيس لا يقوم في ذلك بأي عمل تشريعي ، وما اهميته ولماذا لا يحصر دور رئيس الدولة على النشر فقط (1) طالما كان الاصدار عملا تنفيذيا ، وان فكرة الفصل بين السلطات قد رفضت .

ويمكن القول بأن الاصدار ضروري لاثبات أن الرئيس لا يعارض القانون نظرا لان الدستور يمنحه حق طلب مداولة ثانية ، غير أن هذا القول ايضا ، منتقد لان الاعتراض أو طلب اجراء مداولة ثانية مقيد بمدة معينة بفواتها يتأكد عدم معارضة القانون ، كذلك فان عملية الاصدار تمتد الى التعديلات التي تمس الدستور ونحن نعلم بأن الرئيس في هذا المجال لا يتمتع بالحق سالف الذكر ، مما يؤكد أن الاصدار ذو طبيعة خارجة عن اطار المداولة الثانية ، وبمعنى آخر أن الاصدار غير مرتبط بعملية الاعتراض أو المداولة الثانية ، وعليه فانه لا يعتبر سوى ملاحظة من قبل الرئيس بأن هناك قانون وافقت عليه المؤسسة التشريعية ، وكذلك يعتبر اشهادا بوجود القانون أو نصوصه ، وتأكيدا للقيمة الحتمية التنفيذية لذلك النص .

والذي لا شك فيه أن هذه الاراء المختلفة كانت ولا يزال بعضها يعبر عن المراحل التي عرفتها العلاقات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية لا يمكن اخذها على علاتها ، ذلك أن الاصدار اجراء أسند لرئيس الدولة اعتمادا على مبدأ كان سائدا في القديم في الانظمة الليبرالية ، أنه مبدأ الفصل بين السلطات.

أمـا الآن فان الدساتير الحديثة خاصة منها دساتير الانظمة الاشتراكية تنبذ هذه الفكرة كما سبق أن رأينا ، بل ان الدول الليبرالية ذاتها التي لازالت تدعي بأنها تعتنق المبدأ قد خرجت عنه بمحض ارادتها او بفعل تداخل الصلاحيات وخاصة المصالح والتنظيم المحكم للهيئات القائمة فيها .

---

(1) ـ جاء في المادة 4 من التقنين المدني الجزائري على أن " تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية ، تكون نافذة المفعول بالجزائر بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الاخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية الى مقر الدائرة . و يشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة الرسمية " .

ان الاصدار اذن يجب أن يبحث بصدده ضمن النظام السياسي المراد دراسته ، والابتعاد عن الدراسة المجردة التي ، وان كانت تساهم في وضع نظرية موجدة أو مذاهب متقاربة ، الا انها قابلة للتغيير في كل وقت ونظام نتيجة لتيقن الجميع من أن الانظمة السياسية ما هي الا تعبيرا عن العلاقات السائدة في المجتمع ومرتبطة وجودا وزوالا بهـا .

المبحث الثاني : الاصدار في مجال الممارسة واثره على تفسير النص الدستوري :

ان الاصدار في الجزائر يتأثر بالمكانة التي يحتلها رئيس الدولة ، فقد توصلنا الى اثبات اولويته وسموه على المجلس الشعبي الوطني رغم الاخذ بمبدأ التعاون بين المؤسستين ، الا انه تعاون غير متساوي يؤكده الواقع ، مما يثبت الفكرة القائلة بتسلسل المؤسسات الدستورية في الجزائر ، فهناك عدة قوانين صدرت متأخرة عن موعدها اثناء الفترة التشريعية الاولى مثل قانون النائب الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني يوم 9 جويلية 1978 لم يصدر الا يوم 29 جانفي 1979 عندما تولى رئيس المجلس الشعبي الوطني رئاسة الدولة لمدة 45 يوما على اثر وفاة رئيس الجمهورية السابق هـواري بومدين (1) ، كذلك نجد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تأخر اصداره باربعة أشهر ونصف ، فقد صادق عليه المجلس الشعبي الوطني يوم 29 مارس 1977 وأصدره الرئيس يوم 15 أوت 1977 .

كما أن قانون الانتخابات تم اصداره يوم 25 أكتوبر 1980 بعد أن صادق عليه المجلس الشعبي الوطني يوم 1 جويلية 1980 وهناك القانون المتضمن اعفاء بعض المرتبات الخاصة بالمدرسين في التعليم العالي والبحث العلمي الذي صادق عليه المجلس يوم 8 جانفي 1978 وتم اصداره يوم 15 افريل 1978 ، وهناك القانون المعدل والمكمل لقانون البلدية المصادق عليه يوم 21 ماي 1981 وصدر يوم 4 جويلية 1981 ، وهناك القانون المتعلق بشروط توظيف الاجانب فقد صادق عليه المجلس يوم 15 ماي 1981 واصدره رئيس الجمهورية يوم 11 جويلية 1981 الى غير ذلك من النصوص وهي كثيرة .

---

(1) انظر: J.Leca et J.C.Vatin le systeme politique algérien op. cit P.33

ولعل ما نختم به هذه النقطة هو تلك المجموعة من القوانين الخاصة بالتأمينات الاجتماعية والتقاعد وحوادث العمل والامراض المهنية ، والتي تؤكد سيطرة الرئيس على المؤسسة التشريعية ،فقد قدمت الحكومة مشاريع تلك القوانين للمجلس الشعبي الوطني الذي بعد دراستها ومناقشتها صادق على قانوني التأمينات الاجتماعية والتقاعد يوم 1982/7/13 ، وقانون حوادث العمل والامراض المهنية يوم 26 جويلية 1982 (1) ، الا ان الرئيس لم يلتزم باصدارها وبقيت كذلك دون أن تصدر ، فلم يعترض عليها الرئيس في المدة المحددة ولكنه لم يصدرها أيضا في المدة المحددة الى أن جاءت دورة الربيع الموالية (1983) فعرضت نفس القوانين على المجلس لاعادة دراستها من جديد ، وتمت المصادقة عليها يوم 5 جوان 1983 (2) .

ان مثل هذا التصرف من قبل المؤسسة التنفيذية ،وضع المؤسسة التشريعية يتعارض مع احكام الدستور والنظام الداخلي للمجلس ويعتبر اعتداء وعدم احترام لتلك النصوص، فلا يمكننا بأي حال من الاحوال ان نكيف ذلك التصرف بانه طلب مداولة ثانية ،فقد كان من المفروض أن تصدر المؤسسة التنفيذية تلك القوانين ثم تقدم مشاريع لتعديلها وهي الطريقة الاسلم لاحترام نصوص الدستور (3) التي تقيد " سلطة الرئيس " وتجبره " على احترام الدستور وقوانين الدولة ،وتحقيق ما تصبو اليه الحكومة ، كما أن الرئيس في عدة مناسبات دعا مختلف الهيئات الى احترام الدستور والقوانين منها المجلس الشعبي الوطني الذي قام بزيارته (4) ،فبعد الاستماع لتدخلات بعض النواب صرح بأن " على المجلس أن يحمي القوانين ومن واجبه السهر على تطبيقها ، كما أن من حقه أن يرفض كل ما هو مخالف للدستور " وهذا القول يعتبر بمثابة تشجيع على رفض كل التصرفات التي تكون مخالفة للدستور

---

(1) انظر الجريدة الرسمية للمجلس رقم 8 (دورة الربيع ص 20 و 29) .

Algérie Actualités du 20 au 30 juin 1983 N° 871 p 9 –
Révolution africaine du 6 au 12 août 1982 N° 963 P9 –

(2) – انظر جريدة الشعب اليومية العدد 6098 ليوم الاثنين 6 جوان 1983 ص 1 .

(3) – خاصة منها المادة الخاصة بالاصدار ، والمادة 110 التي تتضمن اليمين الذي يؤديه الرئيس ، حيث يقسم " باحترام الميثاق والدستور وكل قوانين الجمهورية ويحميها " .

(4) – الجزائر الاحداث – 26/20 ديسمبر 1979 رقم 740 الصفحة 11 Algérie actualités.

والقوانين مهما كان مصدرها بل انه يعتبر بمثابة امر الى المجلس" على المجلس ... " و من واجبه السهر ... " لكن ما يلاحظ هو أن هذا القول لم يؤخذ بعين الاعتبار عند اعادة القوانين سالفة الذكر للمجلس و " رفض" المجلس اعادة دراستها في أول الامر الا بعد تدخلات و مشاورات ، فهل يعد ذلك بمثابة تراجع عن القسم وعن التصريح كما جاء في خطابه حول الامة يوم 30 اكتوبر 1979 مايلي : " ... فان الواجب اليوم هو أن تطبق هذه القوانين تطبيقا كاملا ، وأن نعمل جميعا في اطار القانون ... " (1) ان هذه الجمل التي جاءت على لسان رئيس الجمهورية جاءت لتؤكد تصريحات الرئيس الراحل الذي ربط شرعية السلطة السياسية باحترامها للقوانين ، حيث قال في خطابه الموجه للامة (2) " ... و من هنا فعلينا أن نعطيه (الدستور) بعملنا النضالي ، محتوى ملموسا ، وأن نثريه بالممارسة و التطبيق ... اذن فعلى كل مسؤول سياسي على جميع المستويات أن يحترمه و يفرض احترامه لانه القاعدة الاولى لشرعيتنا . "

والذي يجب التأكيد عليه هو أنه قد يكون المتسبب في الخطأ غير الرئيس الا انه مسؤول عن المتسبب فيه و لا يمكنه ان يتهرب من تلك المسؤولية في خرق احكام الدستور .

ذلك انه مهما كان المتسبب في الخطأ على مستوى المؤسسة التنفيذية ، فقد كان بالامكان التخفيف من درجة المخالفة بواسطة عملية اصدار تلك النصوص ثم اجراء تعديلات عليها فيما بعد و ليس ترتيب المسؤولية على المؤسسة التشريعية التي قامت بوظيفتها على أحسن ما يرام ، فكأننا هنا بصدد الدعوة الى عدم احترام القانون والتمسك باحترام الاشخاص أو تقديس اعضاء المؤسسة التنفيذية على حساب اعضاء المؤسسة التشريعية ، و ما يؤكد قولنا هو أن هذه القوانين عند اعادة دراستها وادخال التعديلات المقدمة من قبل الحكومة عليها ، بدعوى أن هناك نقائص تعتريها قبل وأفق عليها النواب دون ان يتأكد المجلس من نسبة حضور النواب و نسبة المصوتين لصالح النصوص المذكورة ، و هذا يعد أيضا مخالفة لاحكام الدستور من قبل المجلس و بالتالي الحكومة التي لم تراقبه حول مدى توافر النصاب المطلوب .

---

(1) ـ انظر الجريدة الرسمية للمجلس رقم 39 ص : 6 .

(2) ـ انظر الجريدة الرسمية للمجلس رقم 4 ص 63 (31 مارس 1977) .

المبحث الثالث : قيمة الاصدار في ظل دستور 1976 :

لنا أن نتساءل عن قيمة الاصدار في الجزائر ، فهل يعتبر بمثابة اجراء شكلي أم انه اجراء مكمل للعملية التشريعية لاقترانه بحق طلب مداولة ثانية ، مما يضفي عليه عملا سياديا ذو قوة لا تنازع ، خاصة اذا علمنا بأن المادة 111 من الدستور الفقرة الثالثة تجعل منه حامي الدستور ، فاعادة طلب قراءة ثانية تسمح للرئيس (مثلما رأينا) في غالب الاحيان من الفوز ، مما يحول الاعتراض التوقيفي الى اعتراض مطلق لا يسمح للنص بالظهور للوجود ،وان كان هذا الحق يجد أصله في النظام الذي يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، وليس في نظام وحدة السلطة ولكنه نظام استقاه لتدعيم سيطرة المؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية .

ونتساءل هنا أيضا عن مدى اهمية هذا الحق ،فهناك وسائل عديدة تسمح للرئيس بالتأثير على المجلس الشعبي الوطني ،كما سبق أن رأينا وسنرى ،ويبدو أن هذه الوسيلة الغرض منها تجنب احتمال قيام مواجهة بين المؤسستين فيما بين المصادقة على القانون واصداره ،ذلك أن الرئيس لا يستطيع أن يسحب قانونا تمت المصادقة عليه ولا يتصور أن يخضع لرأي المجلس .

فحق اجراء ، مداولة ثانية تسمح له بمواجهة الموقف والحفاظ على سموه أمام المجلس الشعبي الوطني ،بل وتمكينه أن يلجأ الى التهديد بحل المجلس لو صادق للمرة الثانية وتوافر النصاب المحدد ، ما يؤدي بنا الى التسليم بتبعية المجلس للرئيس وتثبيت القيادة الجماعية التسلسلية غير المتعارضة القائمة على وحدة السلطة في ظلال الحزب الواحد الذي لم يصل بعد الى المكانة المنتظرة منه احتلالها لعدة اسباب ، تتمثل أساسا في وجود مجموعة لاسباب سياسية استطاعت أن تفرض نفسها وتحدد مسار السلطة ولو لمدة معينة مستقبلا الى أن يتمكن الحزب من احتلال مكانته ،وهذا ليس بالامر البسيط والدليل على ذلك المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني الذي انعقد في نهاية 1983 ، فرغم أن القاعدة الحزبية كانت ممثلة من قبل مناضلين ذو مستوى عال وكفاءة مشهود لهم بها ،الا أن أحدا منهم لم ينجح في اللجنة المركزية حتى لا نقول بأنهم لم يجدوا حتى بدا لترشيح أنفسهم نتيجة لوجود قائمة واحدة أخذت بعين الاعتبار .

يتضح مما سبق بأن الاصدار في دستور 1976 يكتسي مكانة هامة بجانب النصوص الدستورية والمركز الذي يحتله رئيس الجمهورية ،فالاسلوب المستعمل من قبل محرري الدستور بالمقارنة مع صياغة دستور 1963 تؤكد ذلك فيما يلي :

1- من حيث المدة :

نجـد دستور 1976 يحددها بشهر كامل ،وقد رأينا كيف أن المؤسسة التنفيذية لم تحترمها في كثير من الحالات ،في حين ان المدة في دستور 1963 محددة بعشرة ايام (10) فقط،وهي مدة قصيرة بالمقارنة مع المدة المحددة في دستور 1976 (1) بل و يمكن للمجلس أن يطلب تخفيض تلك المدة عند الاستعجال ، وهذا ما يؤكد مكانة المجلس أمام رئيس الجمهورية في ظل دستور 1963 خلافا لما هو عليه الحال في دستور 1976 .

2- من حيث الصياغة :

جاء في دستور 1976 " يصدر ... " وهي عبارة تفيد من جهة الإلتزام ومن جهة أخرى عقد الاختصاص المطلق ،و الدليل على ذلك اقصار تلك المهمة على الرئيس دون مشاركة هيئة أخرى خلافا لدستور سنة 1963 الذي جاءت صياغة مادته (51) المذكورة آنفا ،لتؤكد تقييد الرئيس و تبعيته والتزامه ،فهي تكلفه ولا يكلف الا " التابع " رغم أخذ النظام بوحدة الحزب والسلطة .. الخ .

فضلا عن ذلك التكليف نجد دستور 1963 يحدد نتائج عدم الاصدار حيث ينقل الاختصاص تلقائيا ، وفقا لاحكام الدستور ،لرئيس المجلس الوطني واجباره على اختيار ثلثي ($\frac{2}{3}$) الوزراء على الاقل من النواب، مما يثبت تبعيته أو على الاقل يجعل ميزان القوى متكافئا بين المؤسستين فلا تطغى احداهما على الاخرى، ولو نظريا ، ذلك أننا في الدستور الجديد لانجد مثل هذا التوازن لا نظريا ولا عمليا .

---

(1) جاء في المادة 154 من دستور 1976 " يصدر رئيس الجمهورية في أجل ثلاثين يوما (30) ابتداء من تاريخ تسليمها له ".

وجاء في المادة 49 من دستور 1963 " يكلف رئيس الجمهورية باصدار القوانين ونشرها يصدر القوانين خلال الايام العشرة الموالية لاحالتها عليه من طرف المجلس الوطني. و يوقع مرسومات التطبيق ،ويمكن التخفيض من أجل الايام العشرة عندما يطلب المجلس الشعبي الاستعجال " .

وجاء في المادة 51 من نفس الدستور " اذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الاجال المنصوص عليها فان رئيس المجلس الوطني يتولى اصدارها " .

3- من حيث الجزاء :

ان الجزاء المترتب على عدم اصدار القوانين التي صادق عليها المجلس الوطني في ظل دستور 1963 هو نقل الاختصاص موقتا لرئيس المجلس لاصدارها طبقا لاحكام الدستور ، و يمكن أن يترتب على ذلك اللجوء الى مساءلة رئيس الجمهورية من قبل المجلس المعبر عن ارادة الشعب (1) ، امـا في ظل دستور 1976 ، فالقـول الفصـل للرئيس ، له أن يصدر القوانين التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني في الميعاد المحدد فيكون تصرفه متماشيا مع الدستور ، و له أن يوجل أو يتأنى في اصدار القوانين مثلمـا قدمنا آنفا (2) دون أن يتخوف من أي جزاء يمكن أن يترتب على ذلك ، بل له " يرفض أن " أو " يمتنع " عن اصدار القوانين التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني ، و لو كانت مشاريعها مقدمة من قبل الحكومة و لم تدخل عليها أية تعديلات تذكر ، فلن يتعرض لاي جزاء ، بل انه في ظل دستور 1976 يمكن الحديث عن الجزاء الذي يمس الموسسة التنفيذية ، اللهم الا اذا كان الجزاء ايجابيا بالثناء و التأييد ، بخلاف الوضع بالنسبة للموسسة التشريعية التي لا تـرى الثناء الا عند تأييد الموسسة الاولى .

و مـا يوسف له أن هذا التأييد لا يكون من مركز قوي نتيجة للصياغة الملتوية أحيانا الغامضة لنصوص الدستور ، مما يودي في كل مـرة الى التقليل من أهميـة الموسسة التشريعية التي تشعر بضعفها ، و مع ذلك لا تقاوم بل تنقاد وتستسلم مما يحولها الى هيئة فنية استشارية للموسسة التنفيذية ، و مستقبلا تشريعيـة ايضا خاصة و أن هذا الدستور يمنح للرئيس سلطة التشريع فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني بواسطة اوامر تعرض على المجلس في بداية دورته للموافقة دون المناقشة مما يمكن أن ينتج عن ممارسة هذه السلطة من مساس بسلطة المجلس وعدم استقلالية النواب ليس عن الحزب و لكن عن الحكومة .

المبحث الرابع : النشـر :

بعـد أن رأينا بأن الاصدار هو مرحلة تكميلية لظهور القانون ، نتطـرق لمسألة النشر التي خصها أيضا رئيس الموسسة التنفيذية ، و التي بدونها لن يصبح القانون نافذ المفعول في حق الكافة .

(1) المادة 48 " يتولى رئيس الجمهورية تحديد سياسة الحكومة و توجيهها كما يقوم بتسيير و تنسيق السياسة الداخلية و الخارجية للبلاد طبقا لارادة الشعب التي يجسمها الحزب و يعبر عنها المجلس الوطني " .

(2) انظـر الامثلة في الصفحة 295 من الاعتراض .

يعرف الدكتور محسن خليل النشر بأنه " مجرد عملية مادية يقصد بهـــا اخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد ، أي ابلاغ القانون الى الكافة و اعلامهم باحكام هذا التشريع ،اذ لا تكليف الا بمعلوم " (1) فالنشـــر هو ذلك التصـــرف المادي الذي بموجبه يعلم رئيس المؤسسة التنفيذية الكافة بالقانون وينتجه تاريخيـا فيكون ملزما في العاصمة بمضي يوم كامل من تاريخ النشر ،ومضي يوم كامل أيضا مـن تاريخ وصول الجريدة الرسمية الى مقر الدائرة في غير العاصمة و يشهد ختم الدائرة المعنية على تاريخ الوصول (2).

واذا كان النشر عملا ماديا وشكليا فقط لا يتصف بالصفة التشريعية الا انه مع ذلك يمكن أن يكيف على أنه سلاح في يد رئيس المؤسسة التنفيذية يعتمد عليه لتبرير تصرفاته و مسايرته بل و التقيد بارادة المؤسسة التشريعية ، فقيامه باصدار القانـون و نشره يبعـد عنه تهمة عرقلة تنفيذ ارادة المجلس الشعبي الوطني لكنه يبقى مـع ذلك محافظا على سموه على المجلس الشعبي الوطني في ظل احكام الدستور التي حصرت اختصاصات المجلس في وضع المبادئ أو القواعد العامة (3) ، مما يستدعي ضرورة اصدار نصوص تنظيمية من المؤسسة التنفيذية تفســر أو تكمل أو تبين كيفية تطبيـق تلك النصوص المتضمنة للمبادئ أو القواعد العامة ،وهذا يعني تعليق تنفيـذ تلك النصوص رغم اصدارها ونشرها على صدور تلك النصوص التنظيمية ، مما يجعـل المؤسسة التنفيذية في مأمن من الانتقادات بعدم اصدار القوانين في وقتها المحـدد و في نفس الوقت تضمن عدم تنفيذها لتعليق ذلك على صدور نصوص تنظيمية للمؤسسـة التنفيذية حرية التأني أو التأجيل ،والامثلة على ذلك عديدة لعل أهمها القانون الاساسي العام للعامل الصادر في 1978/8/5 (4) والذي لم يطبـق الا جزئيـا بعـد مرور ست سنوات على صدوره .

ان عدم قيام المؤسسة التنفيذية باصدار مثل تلك الاحكام التنظيميـــة يجعـل القانون المصادق عليه من المجلس المصدر والمنشور من رئيس المؤسسـة التنفيذية لا أثر له ، مما يشكل خطرا كبيرا يمس بسلطة المجلس و اختصاصاته (5)

---

(1) ـ انظر : النظم السياسية و القانون الدستور منشأة المعارف جزء 1 ، 1971 ص 465 .

(2) انظر في ذلك نص المادة 4 من القانون المدني ، و هي نفس الطريقة المتبعة فـي فرنسا ، و الخلاف الوحيد بين النصين يتمثل في اسماء المدن (الجزائر ،باريس)

(3) ـ أنظـر : محتوى المادة 151 من الدستور .

(4) ـ تم نشره في الجريدة الرسمية رقم 32 المؤرخة في 1978/8/8.

(5) ـ انظـر:
Lavroff .op.cit P. 489.
G.Burdeau.Droit constitutionnel et institutions politiques op.cit P.612.

وعليه فان الدعوة الى وضع نص يحدد المدة القصوى التي يجب على المؤسسة التنفيذية اصدار النصوص التنظيمية او التطبيقية خلالها ، تبدو دعوى قابلة للبحث لان من شأن ذلك تجنب التقليل من صدور التشريعات المعلق تنفيذها تطبيقها على النصوص التنظيمية ، و هو ما يقيد المؤسسة التنفيذية في مجال المبادرة ، الا عند تيقنها من امكانية تطبيق النص المبادر به من جهة ، فضلا عن أن ذلك الاسلوب يقضي على حق الحكومة في التدخل لتقييد مبادرة النواب لدى تحديد جدول الاعمال عن طريق ادراج مشاريع قوانين قد تكون غير قابلة للتنفيذ مثل جدول الاعمال وابعاد ادراج مبادرة النواب ضمنه .

الفصل الثالث

التشريع من طريق الاوامر

اذا كان اعتماد قاعدة تحديد ميدان القانون قد اعتبر بمثابة مساس خطير بسيادة البرلمان التقليدية (1) التي خولته الدساتير سلطة التدخل في كل النشاطات التي يرى ضرورة تنظيمها أو توسيعها او تقييدها ، وهو التحديد الذي نجد مصدره في دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية ، فان مجالسها خولت صلاحيات السلطة التنفيذية لتعديل القوانين بواسطة مراسيم القوانين ، و تأكد ذلك بموجب دستوري 1946 و 1958 (2) ، فقد سمح بموجبهما لرئيس الجمهورية التشريع بواسطة اوامر في مجالات معينة تعرض للمصادقة عليها من قبل البرلمان .

كما أن ميدان القانون قد حدد ، وما بقي ينظم بواسطة السلطة التنفيذية عن طريق التنظيم ، فاصبحت بذلك الحكومة متحررة من الخضوع للبرلمان

---

(1) حول توسع ثم تقلص ميدان التشريع ، انظر مطبوعتنا للنظرية العامة للدولة من صفحة 172 الى 191 .

(2) انظر :

M;Prelot et J;Boulouis op.cit P.801
Lavroff . op. cit . PP 438 et 442.

بل اصبحت توءثــــر عليه بواسطة التنظيم الحزبي المحكم ، على أن مجال التشريـــع يعتبر في آن واحد قيدا على السلطة التنفيذية بعدم تدخلها فيه ، بحيــــث ينفرد البرلمان لوحدة بمهمة التشريع في تلك المواضيع المحددة ،وان كان الوضـع يختلف من نظام لآخـــر .

فالنظام الفرنسي مثلا يشترط ضرورة موافقة البرلمان على الاوامر التـــــي تصدرها السلطة التنفيذية بعد مناقشتها ، خلافا للنظام الجزائري الذي منــــح الدستور للــــرئيس سلطة التشريع فيما بين دورة وأخرى ،وفي مجالات التشريــع عن طريق اوامر تعرض على المجلس في أول دورة للموافقة عليها ،دون مناقشتها أو يكون لها حق معارضتها (1) وهو ما أدى الى مراجعة بل والتراجع عن الكثير من المعايير التي كان يعتمدها الفقه فيما مضى للتمييز بين مجال التشريع ومجـال التنظيم (2) ذلك أن الدساتير الحديثة جاءت بقاعدة جديدة اعتمدت تقسيـــم الوظيفة التشريعية بين موءسستين بما يتماشى والتغــــير الذي حدث في مفهـوم السيادة التي لم تعد ملكا للامة ، وانما ملكـــا للشعب مما يسمح بتجزئتها وبالتالي تعدد ممارسيهـــا فقد تمارس من قبل اصحابها اي الشعب بالاستفتاء (3) أو البرلمان بواسطة القوانين أو رئيس الجمهورية بواسطة الاوامر يساعده في ذلـــك عامل الوقت الذي تستغرقه دورات الموءسسة التشريعية المحددة المدة .

---

(1) ــ انظر المادة 153 من دستور 1976 .

(2) ــ فقـــد اسندت وظيفة التشريع الى جهات ثلاث رغم تحديد مجال هـذه الوظيفة من قبل الدساتير وبالخصوص الدستورين الفرنسي والجزائري اللذان ينصان على أن السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء او بواسطة ممثليه (المادة الثالثة من الدستور الفرنسي والمادة الخامســـة من دستورنا الصادر سنة 1976) .

(3) ــ جاء في المادة 111/14 مايلي " يمكن له (رئيس الجمهورية) أن يعمـــد لاستفتاء الشعب في كل القضايا ذات الاهمية الوطنية ".

بل اصبحت تؤثر عليه بواسطة التنظيم الحزبي المحكم ، على أن مجال التشريع يعتبر في آن واحد قيدا على السلطة التنفيذية بعدم تدخلها فيه ، بحيث ينفرد البرلمان لوحدة بمهمة التشريع في تلك المواضيع المحددة ، وان كان الوضع يختلف من نظام لآخر .

فالنظام الفرنسي مثلا يشترط ضرورة موافقة البرلمان على الاوامر التي تصدرها السلطة التنفيذية بعد مناقشتها ، خلافا للنظام الجزائري الذي منح الدستور للرئيس سلطة التشريع فيما بين دورة وأخرى ، وفي مجالات التشريع عن طريق اوامر تعرض على المجلس في أول دورة للموافقة عليها ، دون مناقشتها أو يكون لها حق معارضتها (1) وهو ما أدى الى مراجعة بل والتراجع عن الكثير من المعايير التي كان يعتمدها الفقه فيما مضى للتمييز بين مجال التشريع ومجال التنظيم (2) ذلك أن الدساتير الحديثة جاءت بقاعدة جديدة اعتمدت تقسيم الوظيفة التشريعية بين مؤسستين بما يتماشى والتغيير الذي حدث في مفهوم السيادة التي لم تعد ملكا للامة ، وانما ملكا للشعب مما يسمح بتجزئتها وبالتالي تعدد ممارسيها فقد تمارس من قبل اصحابها اي الشعب بالاستفتاء (3) أو البرلمان بواسطة القوانين أو رئيس الجمهورية بواسطة الاوامر يساعده في ذلك عامل الوقت الذي تستغرقه دورات المؤسسة التشريعية المحددة المدة .

---

(1) ـ انظر المادة 153 من دستور 1976 .

(2) ـ فقد اسندت وظيفة التشريع الى جهات ثلاث رغم تحديد مجال هذه الوظيفة من قبل الدساتير وبالخصوص الدستورين الفرنسي والجزائري اللذان ينصان على أن السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء او بواسطة ممثليه (المادة الثالثة من الدستور الفرنسي والمادة الخامسة من دستورنا الصادر سنة 1976) .

(3) ـ جاء في المادة 14/111 مايلي " يمكن له (رئيس الجمهورية) أن يعمد لاستفتاء الشعب في كل القضايا ذات الاهمية الوطنية ".

المبحث الاول : التشريع بالاوامر :

لقد كانت الاوامر منذ 19 جوان 1965 مصدر القانون (1) الى أن ظهر الدستور الجديد الذي أبقى عليها واسند مهمة وضعها واصدارها الى رئيس الجمهورية ،ولكن في اوقات معينة فقط، تنحصر فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني سندت له مهمة التشريع وفقا للمادة 126 من الدستور .

والحقيقة أن نظام الاوامر لم يظهر في سنة 1965 فقط بل نجد مصدره في النظام الفرنسي ودستور الجزائر لسنة 1963 (2) وان كان مقيدا بالمدة وحق البرلمان في رفض المصادقة عليها ، وكذلك يجب أن يكون في المجال المفوض له فيه (3) .

---

(1) ـ أنظر في هذا الصدد المادة السادسة من أمر 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة فقد جاء فيها " ان التدابير التي تتخذها الحكومة تصدره حسب الكيفية على شكل اوامر او مراسيم " .

(2) ـ تنص المادة 153 من الدستور على " لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة واخرى للمجلس الشعبي الوطني ،عن طريق اصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة " .

كما جاء في المادة 126 من الدستور " يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني . للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته سلطة التشريع بكامل السيادة . يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين ويصوت عليها " .

ـ انظر المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

ـ انظر المادة 58 من دستور 1963 يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق اوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في اجل ثلاثة اشهر .

(3) ـ انظر في ذلك : G.Burdeau .T.science politique .op.cit T8. PP 575 ,576.

G.Burdeau. Droit constutionnel et instutution politiques P 592.

تتمثل القيود الواردة على اصدار الاوامر في ان الترخيص يكون بقانون ولتنفيذ برنامج الحكومة وليس تفويضا على بياض ، كما أن المدة محددة فضلا عن حق البرلمان في ممارسة المراقبة على تلك التصرفات التي يمكن ان تصل الى حد رفض المصادقة على الاوامر ، اي أنها لا ترتقي الى مصاف القوانين الا بعد المصادقة عليها ،والدليل على ذلك أن رفض المصادقة عليها يحولها الى مجرد اعمال ادارية ،أما اذا صادق عليها فانها تكتسب صفة القانون ولا يتم بالتالي تعديلها أو الغاؤها الا بقانون .

وما من شك في أن اللجوء الى هذا الاسلوب من التشريع " الحكومي " على حـد تعبير الاستاذ بيردو (ج.) (1) يعود الى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بسبب ازدياد مهام الاولى وعدم نجاعة الثانية في مواجهة المشاكل الصعبة المتداخلة التي تتطلب التدخل السريع ، عكس الحال بالنسبة للحكومة التي تملك الوسائل الكافية لمواجهة الاحداث بسرعة مما أدى الى قصر مهام المؤسسة التشريعية في القيام بالتشريع في الحالات التي لا تتطلب الاستعجال ، أما غيرها فيمكن أن تفوض فيه المؤسسة التنفيذية بين الحين والآخر كلما تطلب الامر ذلك •

ونظرا للمشاكل التي اصبحت تواجه السلطة بوجه عام وزيادة مهامها ، فان اسناد مهمة وضع التشريع في كل المجالات بتفاصيلها الى المؤسسة التشريعية رغم قصر مدة اجتماعاتها يتجافى والواقع ، ويتعارض مع متطلبات التطور ، مما ادى الى قصر مهمة المؤسسة التشريعية في ميادين محددة على سبيل الحصر في غالب الاحيان والاقتصار ايضا على وضع القواعد والمبادئ العامة ، وما بقي يدخل في مجال التنظيم وهو ما سمح ، بالتطور والتفسير المستمر لنصوص الدستور لصالح المؤسسة التنفيذية ، لهذه المؤسسة أن تسيطر على مختلف المجالات •

ورغم أن سلطة المؤسسة التشريعية قد تراجعت امام زحف المؤسسة التنفيذية الا انها مع ذلك بقيت مثلما وضحنا في الدستور الفرنسي ودستور 1963 هـي صاحبة الاختصاص الاصيل في التشريع خلافا لما هو عليه الحال في دستور 1976 حيث منحت السلطة كاملة للمؤسسة التنفيذية في مشاركة المؤسسة التشريعية عن طريق الاوامر فيما بين دورتي المجلس ، لا قيد عليها الا من حيث المدة ، أو ذاك القيد الشكلي المحض الذي يشترط عرض الاوامر على المجلس للموافقة في أول دورة وليس لـه مناقشتها •(2)

---

(1)— انظر: G.Burdeau . op; cit 593

(2)— تنص المادة 155 من النظام الداخلي للمجلس على " يسجل مكتب المجلس الشعبي الوطني في جدول اعمال المجلس الشعبي الوطني الموافقة على الاوامر بدون احالتها على اللجان المختصة " ان هذه المادة لا تترك للمجلس أية حرية للتحرك ، فهي تأمر مكتب المجلس بادراج الموافقة على الاوامر في جدول الاعمال دون مناقشتها على أي مستوى طالما أن الجهة المختصة اصلا قد منعت من التعرض لها ومناقشتها •

وما من شك في أن اللجوء الى هذا الاسلوب من التشريع " الحكومي " على حـد تعبير الاستاذ بيردو (ج.) (1) يعود الى ترجيح كفة السلطة التنفيذيـة على السلطة التشريعية بسبب ازدياد مهام الاولى وعدم نجاعة الثانية في مواجهـة المشاكل الصعبة المتداخلة التي تتطلب التدخل السريع ، عكس الحال بالنسبة للحكومة التي تملك الوسائل الكافية لمواجهة الاحداث بسرعة مما أدى الى قصر مهام المؤسسة التشريعية في القيام بالتشريع في الحالات التي لا تتطلب الاستعجال ، أما غـيرها فيمكن أن تفوض فيه المؤسسة التنفيذية بين الحين والآخر كلما تطلب الامر ذلك .

ونظرا للمشاكل التي اصبحت تواجه السلطة بوجه عام وزيادة مهامها ،فان اسناد مهمة وضع التشريع في كل المجالات بتفاصيلها الى المؤسسة التشريعية رغـم قصـر مدة اجتماعاتها يتجافى والواقع ،ويتعارض مع متطلبات التطور ، مما ادى الى قصـر مهمة المؤسسة التشريعية في ميادين محددة على سبيل الحصر في غالب الاحيان والاقتصار ايضا على وضع القواعد والمبادئ العامة ، وما بقي يدخل في مجال التنظيم وهو ما سمح ،بالتطور والتفسير المستمر لنصوص الدستور لصالح المؤسسـة التنفيذية ،لهذه المؤسسة أن تسيطر على مختلف المجالات .

ورغم أن سلطة المؤسسة التشريعية قد تراجعت امام زحف المؤسسة التنفيذية الا انها مع ذلك بقيت مثلما وضحنا في الدستور الفرنسي ودستور 1963 هـي صاحبة الاختصاص الاصيل في التشريع خلافا لما هو عليه الحال في دستور 1976 حيث منحت السلطة كاملة للمؤسسة التنفيذية في مشاركة المؤسسة التشريعية عن طريـق الاوامر فيما بين دورتي المجلس ،لا قيد عليها الا من حيث المدة ،أو ذاك القيـد الشكلي المحض الذي يشترط عرض الاوامر على المجلس للموافقة في أول دورة وليـس لـه مناقشتهـا .(2)

---

(1)ـ انظـر: G.Burdeau . op; cit 593

(2)ـ تنص المادة 155 من النظام الداخلي للمجلس على " يسجل مكتب المجلـس الشعبي الوطني في جدول اعمال المجلس الشعبي الوطني الموافقة على الاوامر بدون احالتها على اللجان المختصة " ان هذه المادة لا تترك للمجلـس أية حرية للتحرك ، فهي تأمر مكتب المجلس بادراج الموافقة على الاوامـر في جدول الاعمال بدون مناقشتها على أي مستوى طالما أن الجهة المختصـة اصلا قد منعـت من التعرض لها ومناقشتهـا .

فالمقصود من عرضها على المجلس هو اخطار النواب فقط ، ذلك أن هـــذه الاوامر تكتسب قوة القانون بمجرد صدورها ، مما يؤكـــد ضعف الموسسة التشريعية .

أ ـ حرية الموسسة التنفيذية في مجال التشريع فيما بين دورتي المجلس :

ـ تتبدى حرية الموسسة التنفيذية في مجال التشريع ، في انعدام قيـــود تدخلها في هذا المجال ، فالمادة 153 أو غيرها لم تحدد المواضيع التي يجـــوز أو لا يجوز للرئيس ان يصدر أوامر تشريعية بشأنها أو انه مفوض في ممارستها مـــن قبل المجلس الشعبي الوطني ، مما يجعل منه صاحب سلطة اصيلة لا يستمدها مـــن غيره ، فهو لا يفوض من قبل المجلس الشعبي الوطني وانما يستمد اختصاصه مباشـــرة من الدستور وله سلطة تفويضـــه (1) فضلا عن أن الاختصاص شخصي معقـــود للرئيس دون مشاركة مجلس الوزراء مثلما هو الحال في دستور 1963 (2) .

ب ـ الموافقة الشكلية تقلل من دور المجلس في مجال التشريع : وتدعم مركـــز الموسسة التنفيذيـــة :

لمـــا كانت الموسسة التنفيذية تتمتع بالاختصاص التشريعي ، الى جانـــب المجلس بواسطة الاوامر التي تعرض على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلـــة للموافقة عليها ، فان هذه الاوامر تكتسب الصفة التشريعية بمجرد اصدارها ، وبالتالي فان المسألة لا تبقى معلقة على موافقة المجلس بعد مناقشتها ، ذلك أن الدستـــور لا يمنح أية سلطة للمجلس في مراقبة اعمال الموسسة التنفيذية في مجال التشريـــع بل انه يقيد من سلطته من خلال الزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشـــة وفي أول دورة . وهذا ما أكده النظام الداخلي للمجلس والتطبيق العملي ، ممـــا يقضي على فكرة الاعتماد على احد المعيارين الشكلي أو المادي للتمييز بين اعمـــال التشريع وأعمال التنظيم في هذا المجال ، ذلك أن موافقة المجلس لا تضفي علـــى الاوامر الصفة التشريعية نظرا لاكتسابها تلك الصفة بموجب النص الدستـــوري

---

(1) ـ انظر في ذلك المادة 111 فقرة 15 والمادة 116 من الدستور اللتان لا تحرمان الرئيس من تفويض اختصاصه المحدد في المادة 153 .

(2) ـ تجب الملاحظة أن المادة 58 من دستور 1963 واردة في الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية في حين أن المادة 153 من دستور 1976 واردة فـــي الفصل الخاص بالوظيفة التشريعية ، مما يؤكـــد الصبغة التشريعيـــة للاوامـــر .

وعليه فان المعيارين يكملان بعضهما البعض (1) ، وهذا معناه تمتع المؤسستين بسلطة التشريع ، وان كان الاختلاف يبدو في التسمية حيث يسمى تشريع الرئيس بالامر ، وتشريع المجلس بالقانون اذ أن هذا الاخير لا يمارس سلطة المراقبة بالمصادقة على أوامر الرئيس فينقلها بالتالي من مجال الاعمال الادارية الى الاعمال التشريعية ، بل انها اعمال تشريعية بمجرد صدورها من الرئيس ، مما يحول الموافقة الى اجراء شكلي ، ذلك أن القاضي يستوحي منها احكامه ولا يستطيع أن يلغيها ولا المجلس أيضا .

واذا كان الامر كذلك فان التساؤل الذي يبقى مطروحا هو : ما الفائدة من الموافقة عليها ؟ اذا كان رئيس الجمهورية يشرع فلماذا تعرض تشريعاته على المجلس للموافقة ؟ هل المقصود من وراء ذلك أن الرئيس يتمتع بهذا الحق فقط أثناء فترة ما بين الدورتين ، وأن المجلس بمجرد انعقاده يسترد وظيفته ، وذلك بالموافقة على الاوامر ، ومنع الرئيس من التشريع خلال جلسات المجلس ؟ .

الحقيقة ان هذا التساؤل له أهمية خاصة اذا علمنا بأن المادة التي تمنح للرئيس حق التشريع تقيد مدته ، فهو لا يستطيع أثناء دورات المجلس ان يشرع كذلك فان صيغة الموافقة قد تفيد بان الدستور يعني أن المجلس فوض اختصاصه واسترده عند بدء دورته .

لكن بالرجوع الى محتوى النص ، لا نجد شيئا من هذا ، فالدستور ينص على حق الرئيس في التشريع ويقيد المجلس بالموافقة دون المناقشة ، بل انه لا يقدم لنا حلولا لتساؤلات عدة حول عدم احترام الرئيس للاجراءات الدستورية ، فما هو الحل مثلا لو لم تعرض الاوامر على المجلس في دورته المقبلة للموافقة ، وما هو الجزاء الذي يترتب على ذلك بالنسبة لمصدر الاوامر وكذلك بالنسبة للاوامر .

اننا لانجد اجابة عن مثل هذه الاسئلة ، فالرئيس غير مسؤول أمام المجلس ، والدستور لم يرتب جزاء يوقع عليه في حالة عدم عرضه أو حتى رفضه عرض

---

(1) — يرى الاستاذ أحمد محيو أن موافقة المجلس تسمح له بفحص ما اذا كان الرئيس قد تعسف لقبول الامر فتستمر آثاره ، أو رفضه فيضع حدا لتلك الاثار ، وان كان يعتبرها أعمالا تشريعية .

— أنظر ملحق كتاب " محاضرات في المؤسسات الادارية " الطبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية 1979 ص529 — 530 .

تلك الاوامر على المجلس ، كما أن الدستور لا يبين لنا الطبيعة القانونية التي تكون عليها تلك الاوامر عند عدم عرضها ، فهل تفقد طبيعتها القانونية المحددة في الدستور ، وكيف ومتى وما هي الجهة التي تختص باصدار ذلك الحكم أم أنها تبقى متمتعة بصفتها القانونية السابقة ، وهو الرأي الارجح حسب رأينا (1) ، مما يجعلنا نتساءل مرة أخرى عن مدى أهمية عرض هذه الاوامر على المجلس للموافقة عليها وفي الدورة الاولى المقبلة له بالتحديد .

ان عدم الاجابة على هذه التساؤلات الموضوعية يدفعنا الى تأكيد ما ذكرناه آنفا ، وهو أن الرئيس يتمتع بمطلق الحرية في مجال التشريع فيما بين دورتي المجلس دون مراقبة أو محاسبة .

جـ – طبيعـــة الموافقة على الاوامر :

ان النصوص سالفة الذكر لا تقيد المجلس ، بمنعه معارضة الاوامر خلافا لمناقشتها وعليه فان التساؤل حول مدى حريته في رفضها قابل للنقاش ، فالاجابة على هذا التساؤل تدفعنا الى التمييز بين جانبين ، الجانب القانوني والجانب السياسي .

1– الجانب القانونـي :

ان قراءة النصوص ظاهريا تبدو في صالح الرئيس ذلك أنها تتحدث عن الموافقة لا غير ، وعليه يحق للرئيس أن يعترض استنادا على ذلك النص ، بدعوى أن الدستور لا يتحدث الا عن الموافقة دون المعارضة .

غير أن قراءة النصوص بامعان ، يستشف منها عدم منع المجلس من معارضة الاوامر خاصة وأنها اعمال تشريعية تدخل أصلا في اختصاصه المطلق اثناء دوراته مما يؤدي الى عدم ظهورها في الشكل القانوني (كقانون) المعروف الا بعد الموافقة (لا يظهر تحت اسم قانون الا بعد موافقة المجلس) ، الا أن ذلك التصرف غير المقيد قانونا يوقف نفاذ تلك النصوص التشريعية (الاوامر) ولا يلغيها ، أم أنه يمكن ان نفسر عدم الموافقـة برفض الاوامر وبالتالي الغاؤها لعدم الموافقة عليها ؟ .

---

1)– يبدو أن هذه الطريقة مستقاة من النظام الفرنسي ، لكنها أفرغت من محتواها ذلك أن التشريع بالامر ناتج عن تفويض ، على أن يدرس فيما بعد ، وقيد بعرض ، خلافا للنظام الجزائري الذي سمح للمؤسسة التنفيذية بالتشريع ولم يمنح للمؤسسة صاحبة الاختصاص الاصيل وسائل لمراقبتها فقضى بذلك على مزايا التشريع بطريقة الاوامر ولم يراع الاسباب التي أدت الى اقراره ولا نتائجه ، وأبقى على عيوبه المتمثلة في منح اختصاص التشريع لجهة أخرى كان من المفروض أن تراقب كل اعمالها من قبل المؤسسة التشريعية .

المؤكـــد أن هذا الرأي الاخير لا ونن يحضى بموافقة المؤسســة التنفيذية لان الاعتراض بذلك معناه تقييد الاختصاص الذي منح لها من الدستور بسريان تصرفاتها فيما بين دورتي المجلس، أما بعد ذلك فيتوقف سريانها على موافقة المجلس، وهذا من شأنه أن يهدد المركز الممتاز الذي يحتله الرئيس أمام المجلس الشعبي الوطني .

2ـ الجانب السياســي :

اذا كان بالامكان طرح احتمال معارضة من قبل المجلس الشعبي الوطني للرئيس في الجانب القانوني ، فان ذلك يبدو مستبعدا في المجال السياسي ، اذا لم نقل بأنه مستحيل أن يعارض المجلس الرئيس بعدم الموافقة على الاوامر التي اصدرها ذلك أن قيام النظام السياسي على الحزب الواحد واختيار النواب من قبل الرئيس الأمين العام للحزب قبل ترشيحهم بالتزكية الشعبية يجعلهم في مرتبة أدنى من الرئيس، وبالتالي يكون المجلس ككل النظام وليس سلطة موازية تواجه السلطة التنفيذية بمعارضة تصرفاتها غير القانونية ، بل هي مؤسسة مكملة وتابعة للمؤسسة التنفيذية .

المبحث الثاني : مصير الاوامر التشريعية لدى عرضها على المجلس الشعبي الوطني :

ان عرض الاوامر بعد افتتاح دورة المجلس تنتج عنها احدى الامور الثلاث التالية :

1ـ الموافقة على الاوامر :

وعندها ، لا احتمال لحدوث نزاع بين المجلس والرئيس ، وهو الحل الامثل الذي يتماشى مع طبيعة النظام السياسي (1) .

---

(1) ـ صدرت اثناء الفترة التشريعية الاولى للمجلس 4 أمرا .
ويجب التنبيه الى أن هناك مشاريع قوانين قدمت للمجلس الشعبي الوطني لكنها سحبت من قبل الحكومة ، ثم صدرت فيما بين دورات المجلس في صيغة أوامر والمثل على ذلك الامر رقم 80ـ01 المعدل والمتمم للامر 66ـ155 المتضمن قانون الاجراءات الجزائية ، فقد أودع لدى المجلس يوم 1980/11/10 كمشروع قانون ، لكن الحكومة سحبته يوم 1980/12/10 (جريدة المجلس رقم 86) ثم ظهــر في صيغة أمر صدر يوم 1981/04/28 في الجريدة الرسميــة للجمهورية الجزائرية رقم 17 .
أنظر في ذلك كشف الاوامر الصادرة ما بين دورتين والمودعة لدى مكتـب المجلس الشعبي الوطني .

2ـ نشوب خلاف بين المؤسستين حول الامر أو الاوامر المقدمة للمجلس للموافقة :

في هذه الحالة ، ونظرا لتجنب أو رفض الازمة بين المؤسستين ، فـان الطريقة المثلى هي " المشاورة " بمفهومها " الواسع " مثلما حدث بالنسبة للامر 82ـ02 المؤرخ في 27 مارس 1982 المتعلق بتحديد القواعد التي تضبط النظام التعويضي لاعضاء المجلس الشعبي الوطني (1) ، فقد ساد خلاف حاد بين المجلس والمؤسسة التنفيذية حول ذلك الامر لعدة أسباب أهمها :

أ ـ ان الامر يهدف في حقيقته الى تحديد التعويضات النيابية ، ذلك أن مضمون الامر في غالبه ليس له صلة بالتعويضات .

ب ـ ان الامر تحت ستار التعويضات يلغي نظام تخصيص النائب كل وقته وجهده للنيابة مع ما يترتب على ذلك من تقييد لدور النائب محليا و وطنيا ، اذ بموجبه يلتزم النائب بالعودة الى وظيفته الاصلية اذا لم يكن عضوا في احدى لجان المجلس أو مكتبه وهذا ما يستنتج من الغاء المادة 5 من قانون النائب (2) الـذي يفيد السماح للنائب بممارسة وظيفة اخرى وبمعنى آخر وظيفته الاصلية ، فيكون بذلك تابعا للادارة التي ينتمي اليها طالما أنه ليس عضوا في لجنة أو مكتب المجلس أو عضوا في مكتب لجنة دائمة أو كانت الدورة منعقدة ، مما يؤدي الى عرقلة اداء مهمتـه المحددة في الدستور والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والقانون الاساسي للنائب ، حيث أسندت هذه القوانين مهاما عديدة للنائب خاصة الى جانب المهمة التشريعية والمراقبة ـ منها القانون الاخير الذي حدد دور النائب في دائرتـه الانتخابيـة في الاتصال مع مختلف الهيئات العمومية والمجالس الشعبية و مجالس العمال ، كما يشارك في اعمال الحزب والدولة لتدعيم مكاسب الثورة الاشتراكيـة وتطبيق الميثاق الوطني واحكام الدستور ومتابعة تطور أوجه الحياة المختلفـة وحضور اجتماعات المجلس الشعبي الولائي وتقديم الاقتراحات التي يراها مناسبة للمجلس الشعبي الولائي او البلدي وفقا للقانون ، لدراسة المسائل التي تظهـر على مستوى الولاية او البلدية الى غير ذلك من المهام التي خولها له القانون (3) .

(1) انظر : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 13 و 16 (استدراك)

(2) ـ جاء في المادة 6 من امر 82ـ02 الذي يضبط النظام التعويضي لاعضاء المجلس الشعبي الوطني مايلي : " تلغى احكام المواد : 5 ، 6 ، 7 ، 26 ، 27 والفصل الخامس الذي يشمل المواد من 36 الى 40 من القانون رقم 79ـ01 المؤرخ في 9 يناير 1979 والمتضمن القانون الاساسي للنائب " وقراءتهـا يؤكـد ما سبق ذكره اعلاه .

تنص المادة الخامسة من القانون الاساسي للنائب الملغاة " لا يجوز الجمع بين عضوية النائب في المجلس الشعبي الوطني و الوظائف أو الاعمال التـي يمارسها في الادارة أو المؤسسات العمومية او في المجموعات المحلية او فـي المؤسسات الاشتراكية " .

(3) ـ انظر المواد من 16 الى 20 من القانون الاساسي للنائب .

ان النائب وفقا للامر السالف الذكر والقانون الاساسي للنائب يجد نفسه مضطرا للخيار بين أمرين اثنين اما ممارسة وظيفته الاصلية للحصول على مرتب أو أجرة تضمن له عيشه أو ممارسة وظيفته النيابية اذا لم يكن عضوا في الهيئات المذكورة آنفا و تعريض للمسائلة التأديبية من المؤسسة الموظفة مع ما يترتب على ذلك من تبعيته للادارة ، واما أن يقوم بالوظيفتين معا وهو أمر يستحيل تحقيقه أو على الاقل القيام بها على أحسن وجه ، مما يقلل من شأن وقيمة النائب لعجزه على القيام بمهمته كاملة أمام المواطنين وهيئات الدولة والحزب ، فيشعر بفقدان الثقة فيه ويقلل من عزيمته ويركن الى أداء وظيفته الاصلية دون غيرها مع ما ينتج عن ذلك من فقدان الشعب ، الثقة والاحترام للمؤسسة التشريعية ، هذه المؤسسة التي يستحوذ على وظيفتها عدد من الاشخاص لا يمثلون سوى نسبة معينة من مجموع النواب ذلك أنهم هم الذين تكلفوا بوضع وصياغة ودراسة النصوص التي تعرض اثناء الدورة على النواب جميعا للدراسة والموافقة .

ونظرا لقصر المدة وكثرة الاعمال وقلة المعلومات وتدخل المؤسسة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية فان دور النواب سيتحول الى دور شكلي يتمثل في الموافقة على عمل الغير .

-ان هذا الامر يستفاد منه ،بالغائه المادة السابعة (7) من القانون الاساسي للنائب (1) ، التقليل من اهمية النائب تجاه القيادة السياسية أو على الاقل تسويته مع الموظفين الذين يمكن لكل الهيئات الاستعانة به طالما أنه تابع للمؤسسة التي يعمل فيها كغيره من الموظفين ،والدليل على ذلك الغاء هذه المادة مما يؤدي الى تطبيق المواد الاخرى الواردة في مختلف القوانين (في الحزب أو الدولة) بشأن الاستعانة بمختلف الموظفين والعمال لتقديم آرائهم واستشاراتهم في المواضيع التي تتطلب ذلك .

-ان الامر يحدد انواع التعويضات التي يستفيد أو يمكن ان يستفيد منها النائب ، لكنه يحيل تحديد المبلغ أو المبالغ الى المؤسسة التنفيذية مما جعل البعض من النواب يعترض على ذلك استنادا الى نص المادة 36 من القانون الاساسي للنائب الملغاة (2) .

---

(1)- " يمكن للقيادة السياسية للبلاد أن تدعو النواب حسب مؤهلاتهم واختصاصاتهم للاستعانة بهم في المهام المؤقتة مع مواصلة ممارسة نيابتهم " .

(2)- " تحدد التعويضة النيابية بقانون طبقا للمادة 143 من الدستور " .

غير أن هذا الرأي مبالغ فيه لان الامر الصادر من رئيس الجمهورية يبدو في مجمله من الناحية القانونية صحيحــا (1)

فللرئيس أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني ، كما أن هذا الامر يتضمن المبادئ العامة التي تضبط النظام التعويضي لاعضاء المجلس الشعبي الوطني طبقا للدستور وان كان قد ترك مهمة تحديد المبالغ الى المؤسسة التنفيذية عن طريق مراسيم ، فذلك حسب رأينا لا يعتبر مخالفة للدستور (2) لان تحديد المبالغ ليس من المبادئ العامة التي قصدها المشرع الدستوري ، وعليه فلا مجال للقول بأن في ذلك مخالفة للدستور استنادا على نص المادة 143 من الدستور ، والمادة 20 من النظام الداخلي أو المادة 36 من القانون الاساسي للنائب حيث نجد هذه الاخيرة لا تتحدث أيضا عن المبلغ أو المبالغ التي تدفع للنائب فضلا عن كونها تستمد مصدرها من المادة 143 من الدستور وطبقا لها .

واذا كانت تلك حقيقة لابد من ذكرها فان هناك حقائق أيضا يجب التنبيه اليها والتي تتمثل في محتوى المادة 20 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وما هي الدوافع الحقيقية التي دفعت بالمؤسسة التنفيذية الى انتظار فترة عطلة المجلس لاصدار ذلك الامر ، فهل هناك اسباب منعتها من انتظار دورة المجلس المقبلة وطرح مشروع قانون عليه ، ينظم تلك المسائل .

فبالنسبة للمادة 20 من النظام الداخلي (3) نجد الامر سالف الذكر لم يلغيهــا مثلما فعل بالنسبة لمواد القانون الاساسي للنائب رغم انها تنظم نفس الموضوع ، فهل يستفاد من ذلك الغاؤها ضمنيا أم أن واضعي الامر لم يتفطنوا لهــا ؟

---

(1) ــ تنص المادة 143 من الدستور على مايلي " يحدد القانون المبادئ العامة المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وتسييره ، وكذا ميزانية المجلس والتعويضات التي تدفع الى اعضائه " .

(2) ــ قد يعتقد البعض بان مبررات اصدار الامر المذكور يعود سببها الى تفادي الاحراج الذي يشعر به النواب عند تحديد التعويضات التي تدفع لهم فتركوا لذلك المهمة للمؤسسة التنفيذية . فضلا عن أن تطوير السياسة الوطنية للاجور وتحديد الاجور يدخل في المجال التنظيمي ، وان الامر المذكور لا يتعارض مع احكام الدستور خاصة المادتين 2 ، 3 منه .
وقد يعتقد البعض الاخر بان تحديد التعويضة النيابية بواسطة تنظيم يتنافى مع احكام الدستور وخاصة المادة 143 منه والمادة 20 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والحق ان الرأي الاول هو الاسلم لانه لا وجود لاي تعارض بين احكام الامر والمادتين 143 و20 المذكورتين اعلاه .

(3) ــ جاء في المادة 20 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بموجب القانون رقم 1/77 المؤرخ في 1977/8/15 مايلي " يحدد القانون نظام التعويضات وسداد المصاريف ونظام المنح والتقاعد " .

الحقيقة أن طريقة صياغة الامر تفيد حصر المواد الملغاة ، وبالتالي فان المـــواد الاخرى التي لم تلغ صراحة تبقى سارية المفعول ، وهنا يطرح المشكل ، ما هو النص الاولي بالتطبيق ذلك أن هذا النص (المادة20) خاص بالنواب فيما يتعلق بالتعويضات ونظام المنح والتقاعد (1)

ان هذا التساؤل لا محل له لعمومية المادة 20 من جهة ، وعدم مخالفتهـا للنصوص السارية المفعول ، فهي تحيل مسألة سداد المصاريف ونظام المنح والتقاعـد الى القانون الذي يحـددها ، وهو ما فعل الامر سالف الذكر ، حيث الغى كـل الامتيازات التي يتمتع بها النائب عن غيره من المواطنين والعمال في ميدان المنح والتقاعد من جهة وضبط نظام التعويض وسداد المصاريف .

امـا بالنسبة للاسباب التي أدت بالمؤسسة التنفيذية الى اصدار ذلـك الامـر فانه من واجبنا أيضا التأكيد على أن الدستور لم يقيد من حق المؤسسـة التنفيذية في التشريع في جميع المجالات بواسطة أوامر الا أثناء انعقاد المجلـس الشعبي الوطني ، ومع ذلك فان التساؤل عن الاسباب والاهداف من وضع ذلـك الامر تبقى مسائل مطروحة للنقاش ، ذلك أنه خلال تلك الفترة طرحت فكرة مفادهـا أن الامكانيات التي يكتسبها النواب لا يجوز أن تجمـد طيلة الفترتين الصيفية والشتوية التي لا ينعقد فيها المجلس دون أن تستفيد منها الدولة التي هي في أمس الحاجـة الى مثل تلك الكفاءات من جهة وضرورة الاقتداء بالانظمة الاشتراكية (2) (كالاتحـاد السوفياتي مثلا) التي لا تسمح للنائب بالتفرغ لاداء الوظيفة النيابية ، وقـد لقيت هذه الفكرة قبولا عند البعض (3) وتأييد عند البعض الاخـر (4) وعـدم المقاومة عند الاغلبية بما فيهم النواب قبل صدور الامر وبعده الى أن قدم للموافقة .

---

(1) انظر: المادة 38 التي الغيت بموجب الامر 82ـ02 والمنظمة لنظام التقاعد .

(2)ـ انظر في ذلك : J.H. Tikhomirov . op. cit PP. 80 à 83.

(3)ـ أقصـد بذلك الاشخاص الذين كانوا يتخوفون من النواب وبعض المسؤولين الذين احرجـوا في عدة مناسبات من قبل النواب ، ولم يكونوا قد تعودوا ذلك سابقـا .

(4)ـ أقصـد بذلك اليساريين المتطرفين الذين لا يرون صلاحـا الا فـي الانظمة التي تنتهج اسلوب الاتحاد السوفياتي .

واذا كانت هذه النظرة للامور قابلة للنقاش الا أنها اتخذت في غياب صاحب الشأن ــ حتى لا نقول انها مقصودة ــ فكان من الحكمة تجنب ما حدث للمجلس بعد أمر 82ــ02 وضعف دوره في ممارسة السيادة باعتباره ممثلا للشعب (1) ، وذلك عن طريق طرح مشروع قانون يناقش داخل المجلس و يتخذ فيه موقفا موحدا أو على الاقل متقاربا بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية وليس بتلك الطريقة التي لم تمنح للنواب فرصة للتعبير عن رأيهم ، مع أن المؤسسة التنفيذية لم تكن في حالة استعجال من الامر تتطلب اصدار ذلك الامر ، وان كان ذلك كما ذكرنا من حقها ، غير أنها مع ذلك واحتراما للمجلس الذي لا يريد المساس بصلاحياتها باعتباره من الضعف بحيث لا يستطيع أن يمارس اي ضغط عليها ، فكان عليها أن تنتظر الى ان تعقد دورة الربيع و تعرض الموضوع عليه ولا تضعه أمام الامر الواقع مثلما فعلت ، فكأنها بذلك التصرف تريد أن تقضي على صراع قائم بينها و بين المجلس الشعبي الوطني . كما أنها كانت تتجنب ذلك الاسلوب الذي اتبع في معالجة الوضع بعد أن تردد أغلبية النواب في الموافقة على الامر ، وأبدى بعضهم رفضه الكامل لفحواه مما يعد مخالفة لاحكام الدستور فضلا عن طرحه للتصويت عدة مرات (2) وعدم حصوله الاعلى أصوات لم تتعد الثمانين ضد عدد قليل من الاصوات وامتناع بعض النواب عن التصويت وغياب الاكثرية منهم ، مما عد مخالفة للاحكام التي تنظم التصويت ، بل ان عدم الموافقة على النص أول الامر كادت أن تؤدي الى حل المجلس من قبل رئيس الجمهورية . ومع هذا ورغم حدة الخلاف ، فان المؤسسة التنفيذية لم ترض بسحب الامر ، اعتمادا على أن تصرفها دستوري ، وان كان قد تسبب في التقليل من دور و فعالية المجلس التي كانت محددة ، وكان على القيادة السياسية ان تزيد تدعم اختصاصات هذه المؤسسة التي اثبتت قدرتها وكفاءتها تطبيقا لشعار نظام المجالس الشعبية ، من الشعب والشعب ، والديمقراطية الشعبية .

---

(1)ــ جاء في المادة 5 من الدستور " السيادة الوطنية ملك للشعب ، يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين " .

(2)ــ لم يوافق عليها النواب " أو لم تعرض " في الجلسة الاولى (1982/4/28) ولا في الجلسة الثانية (1982/05/29) وانما تمت الموافقة عليها في جلسة 31 ماي 1982 (انظر الجريدة الرسمية للمجلس رقم 3 للفترة التشريعية الثانية) أي بعد شهر كامل من المشاورات والاتصالات ، وبناء على تدخل من أحد النواب طمأن فيه النواب على أن رئيس الجمهورية سيعدل في هذا الامر بما يتماشى مع مطالب النواب (اقصد السيد بلعياط عبدالرحمن) الذي يشغل الآن منصب وزير) غير أنه لم يحدث أي تعديل حتى الآن ، مما يدعم وجهة نظرنا في الاتجاه نحو اضعاف المجلس .

ان الامــــر يهدف الى التقليص من دور المؤسسة التشريعية ، وهو يتعارض مع المبادىء العامة للنظام ــ وان كان تصرفا دستوريا ــ وتلقى معارضة من قبـــل النواب ــ وان كانت مخالفة للدستور ــ بحيث لم يوافق عليه ،فما هو مصير هـــــذه الاوامر ، هل يرفض النواب الموافقة عليها ، حتى ولو نتج عن ذلك حل المجلـــس أو اجراء انتخابات مسبقة له وفقا للمادة 163 من الدستور ، تتحول الى اعمال ادارية أم أن آثارها تتوقف بمجرد رفضها ،أم أنها تبقى متمتعة بصفتها القانونية باعتبارهــا اعمالا تشريعيــة ، والى مـــتى ؟ .

الموكـــد أن هذه الاعمال التي تصدر عن رئيس الجمهورية هي أعمال تشريعية ليست ادارية ، ولذلك ينحصر بحثنـــا في الاثار المترتبة على ذلـــك الرفـــض .

فاذا افترضنا توقف آثـارها كان استنتاج يعتمد على أن الموافقة هـــي التي تضفي على الاوامر صفة القانون ، وبالتالي تعد ضرورية لاستمرار سريان تشريعات الرئيس ، غير أن الدستور لم يشـــر الى ذلك اطلاقا ،وانما نص على عرضها على المجلس الذي بالموافقة عليها تتحول تسميتها من أوامر الى قوانين ،وهو ما يؤكد أهميـــة المعيار الشكلي في القانون ، الا أنه حسب رأينا يحتل مكانة أقل من المعيار الموضوعي وان كان مكملا له ، والدليل على ذلك أن المشرع لم يرتب أي جزاء على عـــدم الموافقة عليه .

فيبقى لنا الاستنتاج الاخير والمتمثل في سريان مفعول هذه التشريعـــات رغم عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني عليها ، مما يؤدي الى التسليم بأنه رغم اعتمـاد المشرع الجزائري للمعيار الشكلي،الا انه اعتمد اكثر على المعيار الموضوعي وهو مايدعم رأينا السابق الذي يفيـد بان المشرع الجزائري اعتنق المعيارين ولا يمكن الاستغناء عن احدهما .

ان التسليم بهذه النتيجة يعني امكانية قيام خلاف بين المؤسستـــين وهو ما تحاول السلطة السياسية اخفاءه أو عدم الاعتراف به ،كما يؤكد حق النائب في عدم الموافقة ،لان الدستور لم ينص على أن الموافقة تعتبر ملزمة ،كما أنه بعـــدم تحديده لمآل التصرف الذي لم يوافق عليه المجلس والجزاء الذي يمكن أن يتـــرتـب على ذلك ،باستثناء الحـــل ، يعد رفضا مطلقا لاحتمال قيام خلاف بين المؤسستين ذلك أن حل المجلس كوسيلة يلجأ اليها الرئيس نتيجة لمعارضة تشريعاته يعتبـــر جزاء جسيما بالمقارنة مع الخلاف حول الموضوع .

وحتى لو لجأت الى ذلك الاجراء فهل عند ظهور المجلس الجديد تتفق مع النواب على ضرورة الموافقة على ما رفضه سابقوهم ، واذا سلكنا نفس المسلك فهل يحل المجلس مرة اخرى ، مما يؤكد سوء اختيار القيادة السياسية لانها وافقت على ترشيح أشخاص لا يسيرون في خطتها المرسومة ، وهذا الازمة الحقيقية .

ولمواجهة هذه الوضعية يجب ، تماشيا مع نظام وحدة الحزب ووحدة القيادة توضيح بعض الامور كهذه ، حتى تكون مؤسسات الدولة متكاملة ومتجانسة دون أن تحول احداها رغم اهميتها النظرية الى مجرد مؤسسة تابعة لا تتدخل الا حيث يؤذن لها ، وبشرط أن تكون بعد الاذن ذاك خاضعة لتوجيهات من اعلى فتتحول الى مؤسسة استشارية ، رغم انها مؤسسة دستورية ، تحت وصاية مؤسسة دستورية ، مثلها يجب أن تتقيد هي الاخرى بالميثاق الوطني والدستور وتوجيهات مؤتمر الحزب ولجنته المركزية ، وليس لتوجيهات أخرى .

وقد يقول البعض بأن تلك المؤسسات لا تعمل سوى في ذلك الاطار وهنا يستفاد من أن المجلس كان على خطأ في حالة معارضته أو عدم موافقته على تصرف من المؤسسة التنفيذية ، فهل يعقل ذلك ؟ ان هذا التساؤل يصعب قبوله لسببين اثنين هما :

<u>السبب الاول</u> : الضعف الذي بدى على المجلس الشعبي الوطني في ممارسة مهامه .

<u>السبب الثاني</u> : ايمانه بانتمائه الى حزب جبهة التحرير الوطني والالتزام بما ورد في الميثاق الوطني والدستور .

فأين الـــداء ؟

ان كثيرا من النصوص الواردة في الدستور يجب اعادة النظر فيها خاصة منها تلك التي لم تحدد لها جزاءات لعدم مراعاتها فضلا عن ضرورة اقامة هيئة مستقلة عن المؤسستين تناط بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين (1) .

الخلاصة التي يمكن ان نصل اليها في هذا المجال هي أن رئيس الجمهورية بموجب المادة 153 من الدستور يستطيع أن يشرع في كل المسائل التي " يشاركه فيها المجلس الشعبي الوطني مما يجعله مشرعا أصلا في مواجهة المجلس .

(1) انظر مطبوعاتنا المعدة لطلبة السنة الاولى حقوق وعلم ادارية — مكتبة كلية الحقوق للسنة الدراسية 1981 — 1982 صفحة 144 .

كما ان طريقة الاوامر تمكنه من الانفراد بسلطة اتخاذ القرار خارج الحكومة فرغم أن مسألة التأميم تدخل في نطاق التنظيم أي بواسطة مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء ، فان ذلك لم يمنع رئيس الجمهورية من اللجوء الى أسلوب الاوامر لتأميم بعض الشركات الخاصة ، والتي عرضت فيما بعد على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها بأن اصبحت قوانين (1)

ان هذا الاسلوب في العمل وتطبيق احكام الدستور ، يؤدي الى سحب الاختصاص من المجلس الشعبي الوطني ومن اعضاء الحكومة التي يرأسها رئيس الجمهورية فيترتب عنه تجميع الاختصاصات والسلطة وتثبيت تداخلها بين يديه فيكون بذلك حرا غير مقيد في المجالين التشريعي والتنظيمي رغم ما هو وارد في المادة 151 من الدستور وغيرها (2) .

---

(1) أمر 78ـ01 المؤرخ في 1978/01/21 المتضمن تأميم شركة اينترا بور ـ كوفور الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 20 .
- أمر 78ـ02 المؤرخ في 21 جانفي 1978 المتضمن تأميم شركة سيف باشي الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 20 .
- أمر 78ـ03 المؤرخ في 1978/1/21 المتضمن تأميم شركة الاشغال الكبرى للشرق ـ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 20 .
- أمر 78ـ 04 المؤرخ في 1978/1/21 المتضمن تأميم الشركة الجزائرية للمقاولات ـ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 20 .
- أمر 78ـ05 المؤرخ في 1978/1/21 المتضمن تأميم شركة كوميترا ـ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 20 .
- أمر 78ـ06 المؤرخ في 1978/01/21 المتضمن تأميم شركة لوران بوييي ـ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 20 .
- أمر 78ـ 07 المؤرخ في 1978/1/21 المتضمن تأميم بعض الشركات وحصصها وأسهمها وفوائدها بمختلف انواعها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 20 .
- انظر في ذلك كشف مشاريع القوانين المودعة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .

(2) ـ المادة 151 هي التي تحدد حسب ما فسرها البعض ، اختصاصات المجلس في مجال التشريع ـ انظر في ذلك الفصل الاول من هذا القسم .

الفصل الرابع

حق السحب

تتمتع المؤسسة التنفيذية بوسيلة أخرى تمكنها من التأثير على المؤسسة التشريعية ، تتمثل في حق سحب مشاريع القوانين التي تودعها لدى مكتب المجلس (1) وان كانت وسيلة يملكها النواب أيضا (2)

الا ان ابعادهما تختلف ، ذلك أن الجهة المكلفة بالتنفيذ هي التي تتأثر بعدم سحب المشروع أو اقتراح القانون •

فمن المعروف أن المؤسسة التنفيذية هي المختصة بتنفيذ القوانين والملتزمة بتوفير الظروف الملائمة أو الوسائل أو هما معا لتنفيذها مما يزيد في التزاماتها خاصة اذا كانت القوانين قد ظهرت نتيجة مبادرة من النواب حيث يقع على عاتقتها التزام توفير الوسائل التي تحقق تنفيذ تلك القوانين •

المبحث الاول : انعدام شروط تقيد من حق الحكومة في سحب مشاريع القوانين :

ان النصوص التي لها صلة بهذا الحق لا تشير على الاطلاق لاي قيد يلزم الحكومة بعدم استعمال هذا الحق ، فالفقرة الثانية من المادة 119 تنص على حقها في سحب مشاريعها في كل وقت ، غير أن المادة الثالثة من التعليمة ن د 2/ أوردت قيدا على الطرفين (المؤسسة التنفيذية والنواب اصحاب الاقتراحات بقوانين) يتمثل في أنه لا يحق لهما ممارسة هذا الحق اذا تم التصويت على مجموع النص جملة واحدة (3) ، و هذا يعني أن المؤسسة التنفيذية تتمتع وفقا لذلك بالوقت الكافي للاتصال و محاولة اقناع معارضي بعض المواد التي يتضمنها مشروعها بالعدول عن رأيهم ، و لذلك يسحب اقتراحاتهم التي تتعرض للتنقيح من قبل اللجنة الدائمة

---

(1) ـ جاء في الفقرة الثانية من المادة 119 " ولها أن تسحبها في كل وقت " •

(2) ـ جاء في المادة 121 مايلي : " يمكن لاصحاب الاقتراح قانون أن يسحبوه في أي وقت " •

(3) ـ تنص المادة 3 من التعليمة بانه " يمكن أن تسحب مشاريع واقتراحات القوانين في أي وقت من طرف الحكومة او من طرف اصحابها قبل عرض مجموع النص للتصويت " •

المختصة وعند فشلها في ذلك تلجأ الى استعمال حقها المقرر قانونا فتسحب المشروع قبل عرضه على التصويت جملة .

والذي يمكننا استنتاجه من نص المادة 3 من التعليمة ، هو أنها تسعى الى تجنب نشوب خلاف جاد بين المؤسستين وذلك بواسطة اعتماد التمييز ، حسب رأينا بين التصويت على المشروع أو الاقتراح مادة مادة ، والتصويت الاخير الذي يكون على مجموع النص جملة واحدة .

فهذه الطريقة تمكن الحكومة من معرفة موقف النواب من المادة أو المواد بعد التصويت عليها مادة مادة ، والتي رغم اتصالاتها ومعارضتها لاقتراح تعديلها تبين لها أن النواب مصرون على رأيهم وصوتوا لغير صالح مشروعها ، فعندها تستطيع أن تسحب المشروع ، وهي طريقة أيضا تقضي على روح المبادرة لدى النواب .

الان ما الهدف من اقرار حقهم في المبادرة بالتعديل ، اذا كان مشروطا بموافقة المؤسسة التنفيذية ، أو أن مصيره مرتبط بموافقتها ، بل والاخطر من ذلك هو عدم تحديد المدة التي يجب فيها على المؤسسة التنفيذية رفض الاقتراح وسحب المشروع الا قبل التصويت الاجمالي فقط ، فقد يقضي النواب وقتا كبيرا في دراسة ومناقشة المشروع وتعديلاته ، وبعد الصياغة النهائية وعرضه على التصويت مادة بعد أخرى تتدخل المؤسسة التنفيذية فتسحبه .

هنا نتصور موقف النواب ومدى تأثير تصرف الحكومة على ارادتهم ورغبتهم في القيام بمهمتهم على أحسن وجه مثلما جاءت بذلك على الخصوص المواد 5 ، 7 126 ، 151 من الدستور .

وقد يرى البعض بأن هذا الحق ممنوح للطرفين ، يتحقق به توازن بين المؤسستين ، الا أن البحث فيما يترتب عن استعماله من قبل المؤسسة التشريعية يبين أن السحب من قبلها يكون في غير صالحها ، لانه يترك المجال للمؤسسة التنفيذية بقيادة العمل التشريعي عن طريق تقديم مشاريع تتعلق بنفس المواضيع وليس للمجلس أن يعترض عليها ، وحتى ان فصل بواسطة تعديلاته فان الحكومة تتمتع بوسائل عديدة لازالة هذا الاعتراض وبالطرق القانونية والسياسية .

لذلك نستطيع القول ، بأنه اذا كان حق السحب مسموح للطرفين فان نتائجه تكون في صالح المؤسسة التنفيذية سواء اعتمدنا على مخالفة الاقتراح بالقانون للمادة

للمادة 149 من الدستور أو سحب من قبل مقترحيه أو من طرف المؤسسة التنفيذيـــة اذا كانت هي صاحبة المشروع بقانون .

المبحث الثاني : حق السحب في صالح المؤسسة التنفيذية :

ا ــ السحب الناتج عن مخالفة المادة 149 من الدستور :

سبق أن عرفنا بأن المشرع الدستوري منع المؤسسة التشريعية من اقتراح أي قانون يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية الا اذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف توفير مبالغ مالية تكون مساوية على الاقـــل لما هو مقترح تغييره ، فطبقا لهذا النص نجد الحكومة لها أن تتمسك بطلب رفـــض قبول ذلك الاقتراح لمخالفته لاحكام الدستور ، بل ان لكل نائب ان يتمسك بهــذا الحق اعتمادا على انه مطالب بالعمل لسريان احكام الدستور واحترامها (1) وهذا من شأنه أن يقلل من مكانة النواب بالمقارنة مع الحكومة التي تستطيع أن تبادر بـــأي مشروع في نفس المجال دون أن يحق للنواب الاعتراض عليه ، وانما لهم فقط حق مناقشة الحكومة وادخال تعديلات عليه اذا توافرت الشروط الاجرائية المطلوبة .

وعليه فان النواب مقترحي القانون قد يفضلون سحب اقتراحهم قبل صـــدور قرار رفضه من قبل مكتب المجلس في حالة ما اذا قبل مكتب المجلس الاقتراح وتدخلت الحكومة أو النواب باعتراضهم عليه لمخالفته لنص المادة 149 من الدستور ، وامـــا ان يسحبه اصحابه بعد تيقنهم من أن الحكومة سترفضه استنادا على بعض النصوص التي تكون مخالفة للمادة 149 أو لنصوص أخرى ، فرغم استعمال عبارة " استشـــارة الحكومة " الا ان هذه " الاستشارة " تأخذ بعين الاعتبار لتقرير قبول أو عدم قبـول الايـــداع .

ب ــ سحـــب اقتراحـــات النواب :

ان سحب اقتراحات النواب قد يكون لسببين اثنين ، اما أن يكون عن اقتناع من النواب ، وامـــا أن يكون نتيجة اتفاق بين اصحاب الاقتراح والحكومــــة .

---

(1) ــ انظر المادة 120 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

الاول : السحب الذي يكون نتيجة اقتناع :

ان هذا النوع من السحب لا يكون له أثـر على النواب اصحاب الاقتراح اوغيرهم ذلك أنه يعتبر عملا قانونيا عاديا ، وان كان يأخذ وقتا منهم خاصة اذا لم يقوموا بسحبه الا بعد مناقشته وقبل التصويت عليه ، واقتنعوا من أن ذلك الاقتراح اما انه غـير صالح بحيث تنجم عنه مشاكل لا تحقق الهدف الذي وضع من أجله ،أو تكون نتائجه السلبية اكثر من الايجابية ،واما انه لم يحن الوقت بعد لتنفيذه .

الثاني : السحب نتيجة اتفاق بين اصحاب الاقتراح والحكومة :

ان هذا السحب كثيرا ما يقع ، ومنه سحب التعديل الذي تقدم به بعض النواب على نص المادة 8 من قانون الاسـرة الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطنـي فـي 29 ماي 1984 بعد عدة اتصالات مباشرة مع مندوب اصحاب التعديل .

وهذه الطريقة تؤدي الى حدوث تأثير على النواب ، بالمقارنة مع المركـز التي يحتلها الطرفان في جهاز الدولة أو الحزب ،فيكتنف المبادرة باقتراحات القوانين ترددا أو خوفا من تعرضهم فيما بعد لتأثير يجعلهم يغيرون من رأيهم بسحب اقتراحهم وهذا ما يقلل من دور النائب ويفسح المجال واسعا امام الحكومة للسيطرة علـى المبادرة في التشريع دون منازع .

ورغم ما جاء في المادة 4 من التعليمة ن.د /2 من أنه " لا يمكن سحب اقتراح قانون اذا ما أصـر عشرون نائبا من اصحابه على الاقل على مساندته بعـدم الانظمام الى طلب سحبه .

يمكن لعشرين نائبا على الاقل طلب مواصلة المناقشة حول اقتراح القانون عندما يعلن عن سحبه خلال الجلسة العمومية .

وفي هذه الحالة يبقى الاقتراح مسجلا في جدول اعمال المجلس " الا اننـا نستطيع ان نستنتج من هذا النص ملاحظتين اثنتين لصالح الحكومة وليس لصالـح النواب .

الملاحظة الاولى :

تتمثل خاصة في أنه اذا كان النص يقر حق النواب (20 على الاقل) فـي معارضة السحب المعلن عنه خلال الجلسة العمومية ، فانه من الصعوبة بمكان أن

يتلقى هذا السحب اعتراضا من قبل النواب في الجلسة العمومية بحضور ممثل أو ممثلي الحكومة وتقديم تبريرات السحب التي تكون مجهولة لدى النواب مما يصعب معه ادحاض تلك التبريرات ويقضي بالتالي على مبادرة النواب، فقد كان من المفروض أن تقدم للنواب تبريرات السحب من قبل المجلس الذي اقتنع بها بعض النواب حتى يكون السحب مقبولا عن اقتناع، وليس بالطريقة الفجائية التي تقضي الى قتل روح المبادرة لديهم .

الملاحظة الثانية :

تتمثل في انه حتى ولو حدث أن اعترض النواب على السحب فان الاقتراح يبقى مسجلا في جدول أعمال المجلس، الا أن ذلك لا يعني نجاح الاقتراح، فتسجيله في جدول الاعمال لا يعني بأنه سيدرس .

فقد يظن البعض أن المعارضة على السحب تجبر الحكومة على التقيد بارادة النواب، الا أن هذا القول غير صحيح لتمتع الحكومة بحق طلب " منح الأولوية لمناقشة مشاريع قوانين أو اقتراحات قوانين، يستجيب المجلس الشعبي الوطني لهذا الطلب "(1) مما يؤدي الى منحها بالتالي حق ابعاد النص المقترح الذي رفض النواب سحبه وهذا عن طريق طلب ادراج مشروع أو مشاريع تحت عنوان المادة 122 المذكورة آنفا. فيؤجل الاقتراح الى أن تقبله الحكومة وهذا في حالة ما اذا لم يكن جدول الاعمال مغطيا لوقت الدورة، أما اذا كانت هناك مشاريع واقتراحات عديدة لا يمكن الانتهاء من دراستها في دورة واحدة فان الحكومة لن تقبل على الاطلاق ادراج النص المختلف عليه في أول جدول الاعمال (2) لتمتعها بحق ترتيب المواضيع حسب الاولوية التي تراها أثناء تحديد جدول اعمال المجلس وبعد ذلك وفقا للمادة 122 (أي اثناء دراسة النقاط المدرجة ضمن جدول الاعمال تتدخل فتغير الجدول) وهذا موجب لتغليب الحكومة على النواب وتقييد حقهم في المبادرة تخوفا من اعتراض الحكومة مما يجعلهم في مركز أدنى من مركزها بل ويصبح النواب في تصرفاتهم مقيدين بتوجيهات الحكومة ان أرادوا قبول اقتراحاتهم .

---

(1)- انظر المادة 122 من النظام الداخلي المجلس الشعبي الوطني .

(2)- جاء في المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس مايلي : " يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني جدول اعمال كل دورة ، بالتشاور مع رؤساء اللجان وبالاتفاق مع الحكومة ، وحسب الاولويات التي تبديها هذه " .

المبحث الثالث : السحب من قبل المؤسسة التنفيذية يكون نتيجة اقتناع او وسيلة لتقييد النواب :

تتمتع المؤسسة التنفيذية كالنواب ، بحق سحب مشاريع القوانين التي تقدمها للمجلس الشعبي الوطني ، وهي أيضا قد تستعمله نتيجة اقتناع بعدم جدواه ، أو كوسيلة تمكنها فيما بعد من تقييد النواب بالتصرفات الموالية لحق السحب .

أ ـ السحب من قبل المؤسسة التنفيذية عن اقتناع :

وهذا النوع قليل نظرا لان الحكومة ليست عليها قيودا محددة مثل النواب ـ كما رأينا ـ فهي لا تقدم مشروعا الا بعد تيقنها من حاجة البلاد الى القانون المقدم في شكل مشروع سواء عاجلا أو آجلا ، ومع هذا يمكن أن تسحبه إذا رأت بان الوقت لم يحن بعد أو أن الظروف قد تغيرت مما يستدعي سحبه وقد يكون ذلك نتيجة تدخل النواب واقتناع الحكومة بوجهة نظرهم وبالتالي سحبه .

ب ـ السحب كوسيلة لتقييد النواب :

ان هذا النوع من السحب وهو الغالب في تصرفات الحكومة لدى ممارسة هذا الحق ، يكون بعد طرح مشروع قانون على المجلس لدراسته ، وعلى ضوء ما نلاحظه من تصرفات اغلبية النواب تتخذ موقفا منه ، فاما تستجيب لطلبات النواب من تعديلات أو يكون هناك إتفاق على تعديل بعض المواد والابقاء على البعض الاخر بواسطة تدخل اللجنة ومكتب المجلس واما أن تقوم بسحبه (1) غير راضية عن تدخلات النواب بالمبادرة بتعديل نصوص المشروع رغم معارضة الحكومة وتيقنها من أن الاستمرار في مناقشة المشروع سيدعم موقف النواب ، وأن عرضه على التصويت سيمكنهم من المفاضلة بين بعض احكام المشروع والتعديلات المقدمة من طرفهم ستنجم عنها نتائج في غير صالح مشروع الحكومة لاحتمال حصول تصلب في موقف النواب في التمسك بتعديلاتهم أو تغيير في مواقفهم فجأة لصالح اصحاب اقتراح التعديل فتكون عندئذ مجبرة على اصداره الا اذا تعمدت مخالفة الدستور بعدم اصدار القانون الذي صوت عليه النواب مثلما فعلت بالنسبة للقوانين المتعلقة بالضمان الاجتماعي التي صادق عليها النواب في جويلية 1982 واعيدت الدراسة مرة أخرى رغم معارضة النواب (2) .

---

(1) ـ يمكن للطرفين سحب مشروع أو اقتراح بقانون قبل التصويت عليه .

(2) ـ انظر ذلك في الصفحة 296 فقد صادق النواب على عدة قوانين في شهر جويلية 1982 وردت لهم للدراسة دون أن تصدر فصادقوا عليها مرة اخرى في 5 جوان 1983 .

والحق أن الحكومة بعد تلك المشاكل التي ترتبت لدى اعادة تلك القوانين للدراسة من قبل النواب مرة أخرى سوف تتجنب مثل هذا السلوك الذي هو في غير صالحها من الناحيتين القانونية والسياسية ، (1) فلا يكون امامها عندئذ الا استعمال الاسلوب القانوني المقرر لها ، والذي بواسطته تستطيع أن تتخلص من ضغط النواب والعودة للتأثير عليهم بطريقة قانونية أو سياسية (2) وأقصد بذلك الاوامر التشريعية او المقررات التي تصدر عن الهيئات الحزبية (الموتمر واللجنة المركزية) •

فبالنسبة للاوامر نجد الموسسة التنفيذية تلجأ اليها للتشريع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني ، وأن سحب مشروع معين لا يلزمها بعدم عرضه مرة أخرى في شكل مشروع أو اصداره عن طريق أمر يعرض فيما بعد للموافقة من طرف النواب في أول دورة مقبلة للمجلس الشعبي الوطني ، وعندها لا يكون امامهم اقتراح تعديلها مثلما فعلوا أثناء دراسة المشروع خلال الدورة ، ومن بين هذه الامثلة الامر المعدل والمتم للامر 66ـ155 والمتضمن قانون الاجراءات الجزائية الذي اصدرته الموسسة التنفيذية في 1981/2/21 بعد أن سحبت مشروعا يتعلق بنفس الموضوع تم ايداعه لدى مكتب المجلس بتاريخ 1980/11/10 (3) ، وهذه الوسيلة (الاوامر) تمكنها من التملص من ضغط النواب من جهة ووضعهم ، بواسطتها ، أمام الامر الواقع اذ لا يبقى أمامهم الا الموافقة والاعتراف بتفوق الموسسة التنفيذية عليهم ، اذا لم نقل تأكدهم من تهميشهم لها •

اما بالنسبة للوسيلة السياسية فنقصد بها هيئات الحزب التي تلجأ اليها أيضا الموسسة التنفيذية في حالة تعرضها لضغوط من قبل النواب على المشاريع التي تقدم للمجلس وذلك لغلبية اعضائها داخل هذه الهيئة الحزبية (اللجنة المركزية) وتمتعهم بتأثير كبير على اعضاء الموتمر •

---

(1) ــ ان الاشارة اليها كأمثلة من تصرفات الحكومات السلبية ، نتمنى أن يكون له أثره مستقبلا ، فتتجنب العودة الى ذلك الاسلوب •

(2) ــ قد يحلو للبعض وصف هذا التعبير بأنه رياضي ، وهو فعلا كذلك ، فالرياضة لا تمارس بواسطة العضلات فقط بل تمارس أيضا عن طريق الامخاخ •

(3) ــ انظر كشف مشاريع القوانين والاوامر المقدمة للمجلس خلال الفترة التشريعية الاولى ، لقد قامت الحكومة بسحب 6 مشاريع قوانين خلال الفترة الاولى أخرها مشروع قانون الاسرة Revolution Africaine N° 937 P10

فنجدها في هذه الحالة تقدم مشاريع لوائح أو ملفات تحضر بالطبع من قبل القاعدة بعد دراستها وتصاغ في الاخير على مستوى الهياكل المركزية للحزب المختصة لتعرض في الاخير على الهيئة المعنية التي بمصادقتها عليها تصبح ملزمة سياسيا لجميع الهيئات ومن بينها المجلس الشعبي الوطني ، الذي لا يكون أمامه بعد طرح مشروع القانون المعتمد على اللائحة او التوصية الحزبية ، والذي كان موضوع سحب سابق ، الا التقيد بمحتواه لالتزامه بتوجيهات الحزب التي تفسرها المؤسسة التنفيذية باعتبارها رئيسة الهيئة الحزبية .

وهذا ما حدث بالنسبة لقانون الاحوال الشخصية الذي قامت الحكومة بسحبه نتيجة تعرض المؤسسة التنفيذية لضغوط من النواب بسبب تمسكهم بالتعديلات التي اقترحوها من جهة ، وتأثير جهات أخرى ، خاصة منها النساء اللواتي تجمعن عدة مرات حول المجلس الشعبي الوطني ، معارضات لبعض الاحكام التي جاءت بها الشريعة الاسلامية ، كتعدد الزوجات ، ومسألة الطلاق ، طالبات عرض الموضوع على القاعدة الشعبية (1).

ان حق السحب يعتبر وسيلة وقائية شرعية تتمتع به المؤسسة التنفيذية ، وقد استطاعت بموجبه أن تحتوى الموضوع بطريقة سلمية ، فقد كان النواب مقتنعين بضرورة احترام احكام الشريعة الاسلامية فيما يتعلق باحكام الزواج والطلاق مع ايراد بعض القيود التي لا تتعارض مع احكامها ، أما النساء فقد كن مستعدات للذهاب الى ابعد من ذلك ، خاصة وأن هناك اسباب أخرى عملت فعلها في دفعهن الى ذلك السلوك ، وهذا منذ جانفي 1981 حين بدأت الشرطة في منع النساء من مغادرة التراب الوطني اذا لم تكن مرافقات من قبل أحد اقربائهن

---

(1) - لقد تم ايداع مشروع القانون المتضمن قانون الاحوال الشخصية في 1981/9/29 لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وخصصت له اللجنة دراسة وتقريرا ، ثم عرض على المجلس للمناقشة العامة ابتداء من يوم 10 يناير 1982 (الجريدة الرسمية لمداولات المجلس رقم 128) في خمس جلسات تمت فيها مناقشة المائتين وثمانية وعشرين مادة التي يتضمنها المشروع ، غير أن الجلسة الموالية للجلسة الخامسة خصصت لدراسة مشروع القانون المتعلق بعلاقات العمل الفردية (1982/1/25) حيث تمت المصادقة عليه ، واختتمت الجلسة بكلمة رئيس المجلس الشعبي الوطني (جريدة المجلس رقم 129) دون أن يشير الى سحب الحكومة لمشروع القانون المتعلق بقانون الاحوال الشخصية ، كما لم يشر اليه فيما بعد حسب علمنا من التصفح للجريدة الرسمية لمداولات المجلس في الفترة الثانية ، وما يؤكد ذلك هو أن هذا الكشف الخاص

مـــن المحــــام .(1)

فبواسطة عملية السحب اذن استطاعت المؤسسة التنفيذية تجنب ضغط النواب وغيرهم والعودة من موقف قوي يتمثل في طرح مشروع جديد يعتمد على لائحة أقرتهـــا الهيئة الحزبية (اللجنة المركزية) اصبحت كل الاطراف الدستورية وغيرها مقيدة بها .

وعلى اثر ذلك صاغت المؤسسة التنفيذية مشروعا جديدا يتضمن قانون الاسرة عرض على المجلس ، وتمت مناقشته في دورة الربيع لسنة 1984 وصادق عليه النواب يوم 29 ماي 1984 .

من هنا نستطيع القول بان المؤسسة التنفيذية تملك هذه الوسيلة وتستعملها

بمشاريع القوانين لم يشـــر الى تاريخ سحبه من قبل الحكومة .

وما يجب التأكيد عليه هو أن الطرف الثاني (النساء) كان له دور كبير في التأثير على الحكومة لسحب المشروع ، فقـد طالبت النساء تحت شعار " لا للسكــوت نعم للديمقراطية " بالغائه وطرح الموضوع على القاعدة ، وذلك بموجب عريضة قدمتها المتجمعات امام المجلس الشعبي الوطني يوم 1981/10/28 تبعــه تجمع آخر يوم 1981/11/19 تم على اثره استقبالهن من قبل نائبين لرئيــس المجلس ورئيس اللجنة القانونية والادارية ، كما تم تنظيم اجتماع ضم حوالـــي 1400 امرأة يوم 1981/12/14 دون أن ينجح في الوصول الى مقر المجلــس وتلاه اجتماع آخر يوم 23 من نفس الشهر انتهى بمسيرة رفعت فيها لافتـــات تطالب بالديمقراطية ، حيث افشلتها الشرطة أمام البريد المركزي فلم تصـــل الى المجلس الشعبي .

وفي الاخير اجتمعت المجاهدات في 21 جانفي 1982 ورفعن عريضة الى رئيس الجمهورية تطالبن فيها ، احترام احكام الفصل الرابع من الباب الاول (الحريات الاساسية وحقوق الانسان والمواطن) والمادة 127 من الدستور . رغـــم ان ذلك الاجتماع وقع خارج اطار المنظمة النسوية التي يشرف عليها الحــزب وبمعنى آخر خارج الاطار النظامي .

وعلى اثــر ذلك وقبل المصادقة على المشروع اجتمع مجلس الوزراء يـــوم 1982/1/24 وقــرر سحب المشروع ، مقررا اضفاء صفة مشروع ملف الاسرة عليه ليعرض على القاعدة الحزبية وليس القاعدة الشعبية مثلما طالبت النسوة في عريضتهن ، انظر مجلة : Les temps modernes N° 432 - 433 juillet -Août 1982 PP 170 à193.

(1)ـ أتخـــذ ذلك القرار حفاظا على سمعة المرأة الجزائرية في الخارج .

للخروج من أي مأزق يمكن أن تقع فيه وتسمح لها من جهة اخرى بالاستحواذ على المبادرة في التشريع اذا لم نقل انها المشرع الوحيد. واقعيا لامتلاكها الى جانب السحب وسائل اخرى مباشرة وغير مباشرة للتفوق على المؤسسة التشريعية الاصلية نظريا وبالتالي اخذ الاختصاص التشريعي منها وتحويلها ليس الى مؤسسة لتسجيل المعلومات كما جاء على لسان رجال السياسة والقانون الفرنسيين وانما الى مجرد مؤسسة فنية لا تأثير لها على المؤسسة التنفيذية الا عن طريق الاقناع، فما لم تقتنع به يمكنها أن ترفضه وتجوز ما تراه ملائما لوجهة نظرها بطريقة قانونية دستورية وبطريقة سياسية قد تصل الى حل المجلس الشعبي الوطني .

الفصل الخامس

حل المجلس الشعبي الوطني

حق مقرر لرئيس الجمهورية

ان حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني يجد مصدره في المادة 163 من الدستور (1) وان كان من الناحية التاريخية يعود الى حيث الانظمة البرلمانية التي في مقابل هذا الحق تقر المسؤولية السياسية للحكومة ، التي اذا كان لها حق حل البرلمان فان لهذا الاخير في مقابل ذلك سحب الثقة من الحكومة .

المبحث الاول : حق الحل مقرر لرئيس الجمهورية دون قيد :

1- غموض الشروط المنظمة لحل المجلس تدعم سلطة رئيس الجمهورية وتسهل له اللجوء الى الحل :

ان حق الحل في النظام الجزائري يتمتع به الرئيس دون مقابل تماشيا مع النصوص التي تؤكد أولوية وسمو الرئيس في النظام السياسي ، وان كانت المادة المذكورة اعلاه تشترط ضرورة استماعه (فقط) لرأي الهيئة القيادية للحزب (نعتقد أن المقصود به المكتب السياسي) والحكومة واجراء انتخابات لتكوين مجلس جديد

---

(1)- لرئيس الجمهورية أن يقرر في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة حل المجلس الشعبي الوطني ، أو اجراء انتخابات مسبقة له .

خلال مدة معينــــة وهي ثلا أشهـــر (1) .

واذا كان للرئيس أن يمارس هذا الحق مع مراعاة الشروط سالفة الذكر، فانــــه يفهم من الدستور ، وخاصة من مبدأ وحدة القيادة والسلطة ، أنه لا يلجأ الى هـــذا التصرف الدستوري الا عند حدوث خلاف حاد بينه وبين المجلس الشعبي الوطني ، وهو احتمال يصعب أن يتحقق بسبب انتماء النواب الى الحزب (2) الذي يرأسه رئيس الجمهورية الذي يتمتع أيضا بسلطات واسعة في مواجهة المجلس دستوريا وقانونيا مما يجعلـــه تابعا للرئيـــس .

2ـ أسبـــاب تقرير حل المجلس الشعبي الوطني :

ان حق الحل الممنوح للسلطة التنفيذية قد يعني السماح لها باللجوء الـــى تحكيم الشعب بينها وبين المجلس ، وهذا لن يكون الا حيث تعدد الاحزاب ، فيتخـــذ الشعب بعد حل البرلمان موقفا من الاغلبية المختلفة مع الحكومة ، بأن يوافق علـــى رأي هذه الاغلبية وذلك باعادة انتخاب ممثلي الحزب المعارض للحكومة أو أغلبيتـــه أو يتخذ موقفا لصالح الحكومة باختيار ممثلي حزب الحكومة فيقلل من المعارضــــة باتخاذه موقفا لصالح الحكومة .

فهل منح الدستور الجزائري هذا الحق للرئيس يفيد تحكيم الشعب في خـــلاف بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني ؟

ان هذا القول غير سليم لانتماء الجهتين لحزب واحد ، أم أن المقصود مـــن وراء ذلك هو ابعاد معارضين لسياسة الرئيس ، وهو أيضا قول غير سليم لانه مـــن غير المنطق تصور قيام صراع بين جهتين تنتميان الى حزب واحد حول أمور شكليـــة نظرا لخضوع الطرفين لسياسة محددة من قبل المؤتمر واللجنة المركزية .

من هنا يمكن القول بأن لجوء الرئيس لحل المجلس لا يكون الا حول موضوع أساسي يتعلق بمخالفة لسياسة الحزب أو لنص دستوري وهنا يطرح ســـؤال آخر من هـــو صاحب الحق ، ولمن تعود الكلمة ؟ هل المجلس الذي يدافع عن احترام الدستـــور وتوجيهات الحزب ، خاصة وأن كان احتمال قيام المجلس بتصرفات مخالفة للدستـــور

---

(1)ـ تنص الفقرة الثانية من المادة 163 " تنظم الانتخابات التشريعية الجديدة في ظرف ثلاثة اشهـــر (3) ".

(2)ـ تنص المادة 128 من الدستور " ينتخب اعضاء المجلس الشعبي الوطني بناء علـــى ترشيح من قيادة الحزب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري ".

أو مقررات الحزب يبدو مستبعدا ، اذا علمنا بأنه مؤسسة مقيدة في اختصاصاتها دستوريا من جهة ، وتبعيتها للحزب من جهة ثانية ، وعرضتها للحل من جهة ثالثة ؟ أم أن الرئيس هو الذي تكون له الكلمة الاخيرة لما يتمتع به من سلطة داخل الحزب والدولة ، فهو قائد الحزب وتقاريره تأخذ دائما على أنها قاعدة عمل لكل اجتماعات الحزب ، مما يضفي على تصرفاته داخل الحزب قيمة سامية ، كما أنه قائد الدولة فرئيس الجمهورية يتمتع بسلطات واسعة للتأثير على المجلس الشعبي الوطني ولا يخضع لأية التزامات عند استعماله حق الحل سوى الاجتماع بالهيئة القيادية للحزب التي يرأسها والحكومة التي يوجد أيضا على رأسها ، وبمعنى آخر فان حق الحل حق مطلق له ، وان كان يتعارض مع المنطق ، ذلك أن الرئيس عند استعماله هذا الحق يثبت سوء اختياره للنواب الذين يشكلون المجلس المعرض للحل مع ما يترتب على ذلك من تعارض مع وحدة القيادة ، ويؤكد اختلاف وجهات نظر مؤسسات الدولة الاساسية ، وخروج بعضها عن توجيهات الحزب ، وبالتالي سوء الاختيار أو عدم تمكن الحزب من تجنيد مناضليه ، وزرع ايديولوجيته داخل المناضلين الذين يتكون منهم .

المبحث الثاني : رئيس الجمهورية يحاسب المجلس ولا يحاسب :

1- المجلس لا يتمتع بأية سلطة في مقابل ما يتمتع به رئيس الجمهورية :

ان حدوث خلاف بين الرئيس والمجلس الشعبي الوطني ، ، وهو أمر مستبعد يؤدي الى تفوق الرئيس الذي تعود له الكلمة الاخيرة .

فالمجلس لا يستطيع اجباره على الاستقالة أو مطالبة الحزب بمحاسبته لانه غير مسؤول أمامه ، فهو رئيسه وهو الذي يستدعي لجنة الانضباط المركزية الحزبية للنظر في المسائل التأديبية لاعضاء اللجنة المركزية وفقا للمادة 38 من النظام الداخلي للجنة المركزية (1) والمادة 106 و 113 من القانون الاساسي للحزب والمادة 19 من النظام الداخلي للجنة المركزية التي منحت للامين العام سلطة " انشاء أمانة دائمة وجميع الهياكل التي يراها ضرورية لنشاط الحزب والمنظمات الجماهيرية ويحدد مهامها وصلاحياتها " .

---

(1) تنص المادة 38 من النظام الداخلي للجنة المركزية المصادق عليه في الدورة الحادية عشر يوم 16 جانفي 1984 على : " لا يتابع أي عضو من اللجنة المركزية الا باشعار من الامين العام للحزب ، على أن تتم المتابعة عن طريق لجنة الانضباط المركزية للحزب " .

ونظرا للنتائج السلبية التي تترتب على استعمال الرئيس هذا الحق من مساس ببعض المبادىء التي أقرها الحزب والدستور ، ونتيجة للمكانة التي يحتلها المجلس الشعبي الوطني في الدستور وانتماء اعضائه الى الحزب الذي قام بترشيحهم تحت رعاية بل موافقة الامين العام للحزب ، فان المناداة بالغاء هذا الحق تبدو ضرورية خاصة اذا علمنا بأن النظام الجزائري لا يمت بصلة للنظام البرلماني او شبه الرئاسي وذلك لطبيعته الخاصة .

واذا كان البعض يرى بأن الابقاء على هذا الحق يعتبر بمثابة سلاح في يد رئيس الجمهورية ، فان التساؤل الذي يطرح نفسه ، هو أن منح سلاح لجهة معينة يكون نتيجة لتمتع الجهة الاخرى بوسائل تمكنها الوقوف ضد الرئيس ، والغرض يكون حماية نفسه من سوء استعمال السلطة التي يتمتع بها المجلس بسحب الثقة منه أو اجباره على الاستقالة او محاكمته بسبب تلفيق تهمة له ، وهي أمور لا وجود لها على الاطلاق ، ذلك أن المجلس (نوابه) يعترفون بسمو رئيس الجمهورية لكونه امينا عاما للحزب ورئيسا منتخبا ومشاركا رئيسيا للمجلس في ممارسة الوظيفة التشريعية .

<u>2 - سلطة الرئيس تجاه المجلس ليست مقيدة بالحل بل تمنحه سلطة الاختيار :</u>

ما المقصود من " ... حل المجلس الشعبي الوطني أو اجراء انتخابات مسبقة له " ان هذه الفقرة تعني بأن لرئيس الجمهورية الحق في اللجوء الى حل المجلس وفقا لما سبق ذكره (وهنا له الخيار) أو اجراء انتخابات مسبقة للمجلس .

فاذا فضل استعمال الاجراء الثاني ، فهل يعني ذلك انتفاء الحل ؟ وما هو وضع المجلس القديم غير المنحل بعد صدور المرسوم الداعي الى اجراء انتخابات مسبقة ؟ فهل يكون المجلس بمجرد صدور مرسوم اجراء الانتخابات المسبقة في حالة ايقاف أو حل تلقائي أو مجمد ، أم أنه انهاء لمهمته ؟ أو المادة 163 من الدستور تقصد بأن الحل يكون لدى انتهاء الفترة ، وأن الانتخابات المسبقة تكون اثناء الفترة التشريعية .

نحن نعتقد بأن انهاء المهمة تلقائيا بمجرد صدور مرسوم الدعوة الى انتخابات مسبقة هو الرأي السليم ، ذلك أن القول بالايقاف يعني بقاء المجلس القديم قائما الى أن يصدر تصرفا من الرئيس ينهي هذه الحالة ، كذلك فان القول بالحل التلقائي يتناقض مع حق الخيار الممنوح للرئيس ويتعارض مع الفقرة القائلة باجراء

انتخابات مسبقة ، أي قبل انتهاء الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني ،كما أن الاعتقاد بأن اجراء انتخابات مسبقة يعني تجميد المجلس الشعبي الوطني يتجافى والمنطق ،لأن التجميد لا ينهي مهمة المجلس ولا يعزل اعضاءه مع ما يترتب على ذلك من ازدواج في التمثيل حيث يظهر مجلس جديد الى جانب المجلس المجمد الذي يبقى قائما - رغم تجميده - الى حين صدور تصرف من الرئيس ،وبشرط أن يكون متماشيا مع احكام الدستور لانهاء مهمة هذا المجلس، ولن يكون ذلك الا عن طريق الحل ،وبالتالي كان من الافضل له أن يقوم بحله ولا يلجأ الى اجراء انتخابات مسبقة .

البـــــاب الخــــامـــــس

وســـائل التـــأثير غير المباشــــرة

اذا كنـــا قد انتهينا الى إن المجلس الشعبي الوطني لم يتمكن من ممارســـة الوظيفة التشريعية المسندة له طبقا للمادة 126 من الدستور ، وهذا بسبب ما منحه الدستور لرئيس المؤسسة التنفيذية من وسائل مكنته من اخفاء دور هذا المجلـــس الا إذا سمح له بذلك فانه يحق لنا أن نتساءل عن مدى فعالية مهمته الثانيـــة المتمثلة في مراقبة المؤسسة التنفيذية ،باعتبارها الوسيلة التي تطبع مدى سلطـــة البرلمان في النظام السياسي .

واذا كانت مهمة المراقبة قد اسندت للمؤسسة التشريعية ، فان ممارستهـــا يستدعي أن تكون تلك المؤسسة على علم بمظاهر الحياة السياسية وكلما اتســـع ميدان نشاطهـــا للحصول على المعلومات وتدعم ، كان ذلك كسبا لها وعامـــلا هامـــا للحكم على فعالية مراقبة البرلمان للمؤسسة التنفيذية ، ومن بين وسائـــل الاعلام التي تستقي منها المؤسسة التشريعية الناخبين نتيجة للصلة المستمرة القائمة بينهم وبين اعضائها ، وكذلك التجمعات والاجتماعات السياسية التي يحضرهـــا النائب أو بواسطة وسائل الاعلام أو الاتصال بالمؤسسة التنفيذية عن طريق الاسئلـــة أو خطاب رئيس الجمهورية حول وضع الامة ، أو حضور اعضاء الحكومة في عمل المجلس وأخيرا بواسطة هيئات ينشئها البرلمان تناط بها مهمة المراقبة والتحقيق كاللجان الخاصة وغيرها من الوسائل الاخرى .

الفصـــــــــــــل الاول

المراقبـــة بواسطـــة الاسئلــــــــة

المبحث الاول : الاستجـــــواب

يعتبر الاستجواب وسيلة دستورية (في النظام الجزائري) يستطيع بموجبها النائب أن يطلب من الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين ذو مصلحة عامـــة (1).

ومن خلال نص المادة 161 من الدستور يتبين لنا بأن الدستور منـــح لاعضاء المجلس الشعبي الوطني وسيلة تمكنهم من مراقبة الحكومة حول كل قضايـــا الساعة التي تهم البلاد (2) وهي وسيلة تسمح للنواب التأثير على تصرفات الحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به ، خاصة وأن النص عام لا يضع أي قيد على النواب سوى أن يكون حول قضايا الساعة .

الا أننا بالانتقال من النص الدستوري الى نصوص النظام الداخلي نجـــد جملة من العقبات التي تقيد من هذا النوع من اساليب المراقبة .

الشـــروط القانونية لممــارسة الاستجواب :

لقـد وضعت نصوص النظام الداخلي للمجلس جملة من الشروط تقيـد من ممارسة هذا الحـق يمكن اجمالها في الآتي :

---

(1) ــ جاء في المادة 161 الفقرة الاولى من الدستور مايلي " يمكن لاعضـــاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة حول قضايا الساعة " .

(2) ــ ان اسئلة الساعة نجد أصلها في بريطانيا Question time وهي تتميـز بسرعة تسجيلها والاجابة عنها ، وغير محددة بيوم معين ، والنائب لا يتمتـع الا بدقيقتين للرد على جواب الوزير ، منذ 1949 بدأ يخصص جزءا مـــن الجلسة العامة للاسئلة ، وظهر نظام الاجابة المكتوبة سنة 1902.

انظر:

B.Bacon : un aspect de l'évolution de la fonction du couvernement D.E.A. 1980-1981 université de Paris I PP. 33,34.

G.Burdeau : Le controle parlementaire . Documentation d'étude de de droit constitutionel et institution politiques N°14.1970 P.21.

M.Prelot et J.boulouis . op. cit P.828.

Lavroff . op. cit 517.

1- من حيث الاجراء :

فيجب أن يبلغ نص الاستجواب مسبقا إلى الحكومة بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني (1). ثم تحدد الجلسة التي يتم فيها النظر في الاستجواب بواسطة مكتب المجلس بالاتفاق مع الحكومة حيث يعرض النائب المستجوب موجز للموضوع يتبعه رد من الحكومة (2) .

2- من حيث المدة : ان النصوص المنظمة لموضوع الاستجواب لم تحدد المدة التي يجب على الحكومة الرد على استجوابات النواب ، خلافا للاسئلة المكتوبة المحددة بخمسة عشر (15) يوما يبدأ الحسبان من تاريخ تبليغ الاستجواب وانما اسندت تلك المهمة الى مكتب المجلس الشعبي الوطني او رئيس المكتب بالاتفاق مع الحكومة لتحديد الجلسة التي يتم فيها عرض الاستجواب والرد عليه ، مع أن نص المادة 161 من الدستور حددت طبيعة موضوع الاستجواب بحيث يكون حول قضايا الساعة وهي عبارة لم ترد في احكام النظام الداخلي للمجلس ، والذي يمكن اعتباره بمثابة نقص في القانون ، بل يمكن اعتبار عدم ادراج عبارة " قضايا الساعة " فيه ، بمثابة عرقلة لممارسة المجلس الشعبي الوطني بواسطة النواب لسلطة مراقبة الحكومة ، ويتبدى ذلك في ترك مسألة تحديد الجلسة التي يتم فيها النظر في الاستجواب الى الحكومة .

فقد جاء في نص المادة 148 بأن مكتب المجلس يحدد تلك الجلسة لكن بالاتفاق مع الحكومة ، وهذا يعني أن معارضة هذه الاخيرة يقيد مكتب المجلس ويؤجل عرض الموضوع والاجابة عنه الى ما لا نهاية ، لان مسألة تحديد الجلسة بموافقة الحكومة يعني أيضا عدم ادراج الاستجواب في جدول الاعمال تحت ستار الاولوية التي منحت لها بموجب المادة 99 من نفس القانون ، وتأجيله فيفقد بذلك

---

(1)- جاء في المادة 147 من النظام الداخلي للمجلس بأنه " يمكن لاعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا استجوابا للحكومة ، ويبلغ نص الاستجواب الى الحكومة بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني " .

(2)- جاء في المادة 148 من النظام الداخلي للمجلس مايلي " يقدم صاحب الاستجواب عرضا موجزا لموضوع الاستجواب ، وذلك خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني المنصوص عليها في المادة اعلاه ، وتجيب الحكومة عن ذلك .
لا يجوز عرض أية لائحة بهذا الشأن لموافقة المجلس الشعبي الوطني " .

الاستجواب أهميته بمرور المدة ويصبح غير ذي أهمية (1)، مما يزرع في نفـــوس النواب شكا حول مدى جدوى هذا الاسلوب من المراقبة .

فمن المعروف أن الاستجواب حول قضايا الساعة يهدف الى اخبار النـواب وتمكينهم من ممارسة المراقبة واجبار الوزراء على الرد عن كل الاستجوابات وتبريـــر الاختيارات السياسيـــة ، ولو أن الرد قد يشوبه غموض ويتسم بالعمومية فيقلـل من فعالية المراقبة ، ومع هذا فان الحكومة بفعل الاستجوابات المتكررة تضطـــر للاجابة ، خاصة اذا كانت المواضيع دقيقة ، وتنصاع لارادة النواب بتعودها علـى الاستجوابات فتقتنع بوجود هيئة تقوم بمراقبتها وتعلم الشعب بتصرفاتها ، وبالتالي فان الوزير عند قيامه بـــأي تصرف يكون مجبرا على مراعاة كل جوانب المسائيـــل التي لها صلة بذلك التصرف خوفا من تعرضـــه الى استجواب يحـرجه ، ويمكـــن أن يترتب عنه انشاء لجنة تحقيق في الموضوع .

انعـــدام الجزاء المترتب على ممارسة الاستجواب يقضي على أهميته :

- ان الاستجواب لا تترتب عنه نتائج تؤثر على الحكومة ، ذلك أن النواب لا يحق لهم عرض لائحـــة للموافقة ، وكذلك فانه لا ينشأ عن الاستجواب تدخل مـــن النواب حول رد الحكومة ، كما يمكن أن لا تترتب على طلب الاستجواب أية متابعـــة اذا تبين للمجلس انه لا علاقة للموضوع بالمصلحة العامة .

---

(1)- ان المثل على ذلك هو الاستجواب المتعلق بالعقد المبرم بين شركتـــي سوناطراك ، والبازو ، فقد تم ايداعه يوم 1979/5/21 وارسل الى الحكومة يوم 1979/5/25 ولم تتم الاجابة عنه الا في 1979/12/22 .
وجاء هذا الاستجواب على اثر تصريح لوزير الطاقة والصناعات البتروكيميائية يعلن فيه اعادة النظر في العقد المبرم يوم 1969/10/9 بين الشركـــة الوطنية سوناطراك والشركة الامريكية البازو بشأن تصدير الغاز الجزائـري للولايات المتحدة الامريكية بسبب خسارة قدرت بمائتين وتسعين مليـــون دولار ، انظر في ذلك الجريدة الرسمية لمداولات المجلس رقم 60 جريدة الشعب ليوم 1979/5/21 على أنه يجب الملاحظة بان هذه الجريدة قـــد ذكـرت بأن المبلغ هـــو 990 ميلون دولار خطأ ، والصحيح هو 290 مليون دولار .

أ- ففيما يتعلق بعدم عرض لائحة نجد أن هذا القيد يتماشى وطبيعة النظـــام السياسي، لان الحكومة ليست مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني مثلما هو الحال في الانظمة البرلمانية التي يمكن فيها للبرلمان أن يسحب الثقة من الحكومة وانمـــا هو عمل يدخل في اطار المراقبة العامة التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني لمراقبة الحكومة (1) ، وهي ليست مرتبطة بسحب الثقة منها في حالة ما اذا تبين أنها أخطأت في تصرفاتها .

ب- أمـــا فيما يتعلق بعدم تدخل النواب فيقصد به عدم فتح مناقشة حول الموضوع بطريقة موسعة بين النواب والحكومة ، وإنما يقتصر ممثل هذه الاخيرة بالرد على تدخلات النواب في الاخير ، بل انه غالبا ما لا يرد على كل التدخلات ، حتى لا نقول بانــــه يقتصـــــر بالرد على الملاحظات العامة بعبارات عامة يستعمل فيها أسلوب التملـــق وربـــــط المسائل بالماضي وآفاق المستقبل وهو في ذلك يرتكز على الحزب ورئيس الجمهورية وتوجيهاتهما - وان كانت واحدة - مما يبعد المجلس عن التعمق فـــي الموضوع خوفا أو تحرجا من المساس بالحزب أو رئيس الجمهورية أو مؤسسة أو منظمـــة أخرى لها تأثير على مجريات الاحداث .

---

(1)- لدى عرض موجز الاستجواب تدخل ممثل الحكومة السيد / اسماعيل حمدانـــي الامين العام للحكومة ملاحظا بأن " طريقة تقديم الاستجواب يشوبهـــا لبس من الناحية القانونية .. اذ يفهم من التقديم أن الاستجواب يدخـــل في اطار ممارسة المجلس الشعبي الوطني لوظيفة المراقبة .. في حين أنـــه يدخل في اطار ممارسة الوظيفة التشريعية ، والا فان المجلس يمارس مراقبـــة على الحكومة ، وهو ما يتعارض واحكام الدستور التي تقضي بأن الحكومـــة مسؤولة أمام رئيس الجمهورية .

في حين أن احد النواب وهو السيد / عبد الرحمن بلعياط ذكر في تدخله بأن الاستجواب ليس عملا تشريعيا رغم وروده في الفصل الخاص بالوظيفـــة التشريعية ، وأن غرض الاستجواب ليس مراقبة الحكومة لانها ليست مسؤولة أمام المجلس ، وانما مراقبة عمل تعتبر الحكومة مسؤولة عنه ، وهو عمـــل يتماشى ووظيفة المجلس الشعبي الوطني .

انظـــر في ذلك تفصيلا الجريدة الرسمية لمداولات المجلس جلسة 22 ديسمبر 1979 .

جـ ـ وبالنسبة لتدخل مكتب المجلس فهو ذو أهمية بالغة ، اذ أنه وفقا للمادة 150 من النظام الداخلي للمجلس يستطيع أن يقرر بأنه لا تترتب على طلب الاستجواب متابعة اذا اتضح له أن الاستجواب لا علاقة له بالمصلحة العامة ونحن نعلم أن أعضاء مكتب المجلس الشعبي الوطني هم اعضاء في القيادة السياسية للحزب الى جانب اغلبية اعضاء الحكومة .[1] وهو ما يستتبع اتخاذ مواقف مترددة بشأن تفسير طبيعة المصلحة المراد تحقيقها من الاستجواب وهذا بسبب نسبية المصلحة العامة [2] ، وهو ما يدفعنا الى التأكيد على ضعف هذه الوسيلة للمراقبة .

ان هذه الصعوبات القانونية والسياسية التي تعترض النواب في ممارسة حقهم في الاستجواب يؤدي الى ضعف مركز النواب ومنح الاولوية للحكومة وتفوقها عليهم وما يدعم ذلك هو افتقارهم للمعلومات التي تمكنهم من ممارسة مهامهم حيث أن وسيلتهم الاعلامية هي وسائل الاعلام الرسمية التي لا تذيع أو تنشر الا ما يسمح لها بذلك من قبل المؤسسة التنفيذية أو تصريحات الحكومة وهو ما حدث لدى تدخل ممثل إصحاب الاستجواب المشار اليه فقد جاء في تقديمه بأنه " بناء على تصريح الحكومة وعلى ما لدينا من معلومات استقيناها من الصحافة .. " وهو تصريح رسمي يؤكد افتقار النواب للمعلومات ، مما يقلل من فعالية تدخلاتهم بواسطة الاستجواب وغيره من الوسائل المقررة له في مجال المراقبة .

الاسئلة المكتوبة :

ـ تعد الاسئلة وسيلة اعلامية ورقابية للنواب ، حول تصرفات المؤسسة التنفيذية . وهي على حد تعريف الفقيه بيردو " ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب نائب من وزير توضيحات حول نقطة معينة " [3] .

---

(1) ـ على إثر انعقاد المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني تشكلت اللجنة المركزية والتي ضمت اغلب الوزراء ، في حين انهم كانوا قبل ذلك كلهم اعضاء فيها ، أما اعضاء مكتب المجلس ، فانهم اعضاء فيها بحكم مناصبهم وكذا رؤساء لجانه الدائمة المادة 98 من القانون الاساسي للحزب .

(2) ـ لقد قدم استجواب تم ايداعه يوم 3 جويلية 1979 حول تحديد سياسة النقل لكنه رفض من قبل مكتب المجلس لانه لم يعد من مواضيع الساعة .

(3) ـ انظر :

G.Burdeau , op.cit P.25.
M.H. Fabre . op. cit P.456.
Lavroff . op. cit P. 517.

الاقتصـــار على السؤال المكتوب يقلل من دور النواب في مراقبة الحكومة :

لقد نظم الدستور الجزائري هذا الاسلوب من المراقبة والوسيلة الاعلاميـــة بموجب المادة 162 منه ، وان كان قد قيد من نوعيتها بقصرها على الاسئلة الكتابيـــة فقـــط [1] وهي تتميز عن الاستجواب من حيث المدة المحددة للرد عليها ، اذ أن الدستور يقيد الوزير الملقـى عليه السؤال بمدة قصوى يجب اثناءها الاجابة عليـه وان كان الوزراء لم يحترموا هذه المدة في غالب الاحيان (2) .

واذا انتقلنا الى النظام الداخلي فاننا نجــده يضـــيف شرطا آخر يتمثل في اشتراط توافر المصلحة العامة في السؤال ، غير أنه لم يبين الجهة التي تعـود لهـا صلاحية تكييف السؤال وان كانت تمر على مكتب المجلس الذي يقوم بدراستهـا بصفة دقيقة ولا يتجرأ على ايصالها احيانا للحكومة (13 سؤالا) بتقرير عـــــدم قبول بعضها أو يطلب اعادة صياغتها ، ولذلك نجد 36 سؤالا لم يصلوا الـــــى الحكومة منهم 17 بسبب الصياغة ، 5 سحبوا من قبل اصحابها ، 2 رفضا ، 4 لاعادة صياغتها بما يتماشى والساعة و 1 لا يتضمن معلومات ، 1 لاعادة دراسته دون توضيحـــات ، 6 لم يوجهوا لصاحب الاختصاص وهذا من شأنه عرقلة دور النواب في الحصول على المعلومات وممارسة وظيفتهم المقررة دستوريا ، فان مكتب المجلـــس أصبح يتمتع بسلطات واسعة ـ فعليا وليس قانونيا ـ بدراسة الاسئلة الموجهـــة من قبل النواب وتأجيل أرسالها (3) فتفقـــد قيمتها بمرور مدة معينـة ، أو

---

(1) ـ جاء في المادة 162 من الدستور مايلي " يمكن لاعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا كتابة فقط ، أي سؤال الى أي عضو من الحكومة ، ينبغي لهـــذا العضو أن يجيب كتابة في ظرف خمسة عشر يوما (15) .
يتم نشر الاسئلة و الاجوبة طبقا لنفس الشروط التي يخضع لها نشر محاضـر مناقشات المجلس الشعبي الوطني " .
لقد تم توجيه 123 سؤالا خلال الفترة التشريعية الاولى واجاب الوزراء علـى 117 سؤالا فقـط ، في حين ان مجلسة افريقيا خطأ صرحت بانه لم يكـن توجيه سوى 103 سؤالا وان الحكومة اجابت على 95 فقط .

(2) ـ انظر مجلة : Révolution africaine N°937 du 5 au 11Férier 1982 P. 10

(3) ـ هناك اسئلة تأجل ارسالها للحكومة بسبب وقت كبير لدراستها من قبل مكتب المجلس مثلا .

المدة	الارسال	الايداع	المدة	الارسال	الايداع
32 يوما	80/08/18	80/07/17	36 يوما	1978/03/21	1978/02/13
34 يوما	80/08/20	80/07/17	35 يوما	1978/06/26	1978/05/22
63 يوما	80/11/25	80/09/23	34 يوما	1979/10/15	1979/09/11
59 يوما	80/11/21	80/09/23	32 يوما	1980/08/18	1980/07/22

ـ انظر : Medhar : Le Fonctionnement de l'A.P.N Algérienne sous la 1ere legislature D.E.A Paris 1982 PP.65à67.

عدم السماح بمرورها -كما رأينا - وهو تصرف غير قانوني مما يحوله الى جهاز لمراقبة النواب بدلا من مساعدتهم حتى لا نقول بأنه يتحول الى جهاز حكومي •

ثم تقدم الاسئلة الى رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يبلغها للحكومة فورا (1) أما الاجابة فتكون كتابية لكنها " لا تقدم للرئيس " وانما تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يرأسه •

<u>انعدام الجزاء على عدم مراعاة النصوص يقضي على تقرير توجيه الاسئلة :</u>

اذا كان الدستور والنظام الداخلي يحدد ان المدة القصوى ، التي على الوزير الاجابة على السؤال اثناءها ، الا أنهما لم يقررا أي جزاء يترتب على تجاوز تلك المدة أو على رفض الاجابة بالمرة على السؤال (2) وهو ما يترك النواب يترددون عن توجيه اسئلة كتابية لعلمهم بأن الوزير قد يجيب أو يمتنع عن الاجابة دون أن يكون لهم حق المطالبة وارغامه على ذلك لانهم لا يملكون وسائل قانونية تمكنهم من ذلك ، فيستقر فيهم الشعور بضعفهم أمام جهة ، هي المؤسسة التنفيذية قوية بوسائلها و محمية بالدستور والقوانين من تدخلاتهم وتملك الوسائل الكافية الى جانب المناعة التي تتمتع بها في مواجهتهم للتأثير عليهم واجبارهم على قبول توجيهاتها أو على الاقل عدم رفضها ، بل إن الامر يزداد خطورة وتأثيرا على النواب وهذا بسبب تصرف المؤسسة التشريعية في نشر الاسئلة والاجوبة •

---

(1)- جاء في المادة 151 من النظام الداخلي مايلي " يمكن لاعضاء المجلس الشعبي الوطني طرح اسئلة ذات مصلحة عامة ،على أي عضو من اعضاء الحكومة ولا يجوز ذلك الا كتابة •
تقدم هذه الاسئلة الى رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يبلغها للحكومة فورا وتسجل في الجداول الخاصة بحسب ترتيب ايداعها " •

(2)- هناك ثمانية اسئلة لم تجب عليها الحكومة اثناء الفترة التشريعية الاولى في حين ان حوصلة المجلس لم تتحدث الا عن 6 أجوبة من بين 123 سؤالا خلال الفترة التشريعية الاولى دون اي تتحدث عن التفاصيل حول الاسئلة التي لم يرسلها مكتب المجلس للحكومة •
Révolution Africaine N° 937 •

(3)- وجه النواب لاعضاء الحكومة اثناء الفترة التشريعية الاولى 23 سؤالا ومن بين الامثلة على التأخر الطويل في الرد : السؤال الموجه لوزير النقل يوم 1977/11/2 ، فلم يرد عليه الا في 1977/12/17 • السؤال الموجه لوزير الصناعات الخفيفة يوم 1978/5/22 فلم يرد عليه إلا يوم 17 جويلية 1978 • السؤالين الموجهين لوزير الطاقة و الصناعات البتروكيميائية يوم 1978/11/23 فلم يرد عليهما الا في 1979/05/24 • السؤالين الموجهين الى وزير الري يوم 1978/12/18 واجاب عنهما يوم 1979/6/4 كما وجه

فاذا كانت المادة 153 من النظام الداخلي تشترط نشر الاسئلة والاجوبة فانها لم تقيد هذه المؤسسة بضرورة ربط السؤال بالجواب ،أي الامتناع عن نشر السؤال دون الجواب ، ومع ذلك نجدها ،تجنبا لاخطار الجمهور بواسطة جريدتها الرسمية للمداولات واعلان عدم احترام وزيرها لاحكام الدستور والنظام الداخلي ،قد خالفت تلك الاحكام بعدم نشر الاسئلة التي لم يجب عنها الوزراء ومكنت بالتالي المؤسسة التنفيذية من تدعيم مركزها في مواجهة المؤسسة التشريعية التي اكدت بالنتيجة ضعفها أمام المؤسسة التنفيذية ، معلنة بطريقة مباشرة عن تفوق هذه الاخيرة عليها باحترامها لشخص الوزير الذي خالف الدستور والقانون ، وهي بذلك تفضل احترام الوزير على القانون التي كلفت بسنه والعمل على احترامه .

الفصل الخامس

المراقبة بواسطة لجان التحقيق والمراقبة

تنشأ لجان التحقيق أو المراقبة بناء على لائحة مقترحة من قبل عشرة نواب على الاقل أو من قبل مكتب المجلس أو من اللجان الدائمة (1) كما يمكن المجلس الشعبي أن ينشيء لجنة مراقبة أو تحقيق بمبادرة من رئيس الجمهورية

---

1)ـ جاء في المادة 12 من قانون 80ـ04 المؤرخ في 1980/3/1 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي مايلي " ان انشاء لجنة تحقيق أو مراقبة من طرف المجلس الشعبي الوطني يأتي نتيجة للتصويت على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف عشرة (10) نواب على الاقل ".
أما النظام الداخلي فيشترط في المادة 138 منه " أن يكون اقتراح لائحة من قبل عشرين (20) نائبا على الاقل ".
يمكن ايضا انشاء لجان تحقيق أو مراقبة :
ـ باقتراح لائحة من مكتب المجلس الشعبي الوطني .
ـ باقتراح لائحة من مكتب اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني .
وينبغي أن يحدد اقتراح اللائحة بالتدقيق الوقائع التي تستوجب التحقيق والمؤسسة أو المؤسسات التي هي محل المراقبة :
يمكن سحب اقتراح لائحة تتضمن انشاء لجنة تحقيق أو مراقبة في أي وقت كان من قبل مودعيها .

الامين العام للحزب (1) ويمكن أن يسحب اقتراح اللائحة من قبل مودعيها في أي وقت .

ان هذا النوع من اللجان يكون موقتا والغرض من انشائها هو الحصول على المعلومات حول موضوع أو مسألة معينة ومحددة (2) ، وتقديم تقرير حولها للمجلس الشعبي الوطني .

واذا كانت المراقبة بواسطة هذا النوع من اللجان تشمل عددا كبيرا من القطاعات (3) فان مراقبتها تكون ضعيفة كما هو الشأن في المجال المالي والتخطيط ، أو منعدمة كما هو الحال في مجال الدفاع الوطني .

المبحث الاول : وظيفة الرقابة كوسيلة لتأثير المؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية :

تعتبر وظيفة المراقبة كوظيفة منظمة ومستقلة من حيث الهيكلة ، طريقة جديدة جاء بها الدستور الجزائري حيث فصلها عن المؤسسات الدستورية المعروفة تقليديا والتي تراقب بعضها بوسائل تدرج ضمن اختصاصات كل مؤسسة ، وهذا اقتداء بالدول الاشتراكية التي أقرت هذه الوظيفة واسندتها الى مجالس منتخبة ، الا انها وذلك مراقبة تتسم بالضعف بل هي مراقبة لا أثر لها .

---

1)— جاء في المادة 13 من نفس القانون مايلي " يمكن للمجلس الشعبي الوطني انشاء لجنة تحقيق او مراقبة بمبادرة من رئيس الجمهورية الامين العام للحزب .

2)— انظر المادة 12 فقرة 5 من القانون المذكور اعلاه .

3)— انظر تفصيلا : W.Laggoune : La justice dans la constitutions Algérienne D.E.S. Science politique 1976 in R.A.S.J.E.P N° 2 1981.

ضعـــف المراقبة في المجال المالي والتخطيط :

ان ضعف المراقبة في المجال المالي والتخطيط يعود الى عدة اسبـــاب منها ، غموض النصوص المتعلقة بممارسة هذه الوظيفة وهو ما دفع بالنواب في المجلس الشعبي الوطني الى المطالبة بوضع نص يوضح كيفية تقديم قوانين المالية والمخططات حتى يتسنى لهم ممارسة مهامهم والابتعاد عن التفسيرات المتناقضة المقدمـــة من طرف كل من الحكومة والنواب اعتمادا على النصوص الفرنسية خاصة منها أمـــر 2 جانفي 1959 (1) .

(1) ـ جاء ذلك على أثر مناقشة مشروع قانون المالية وميزانية التسيير لسنة 1978 فقـــد جاء في قول ممثل الحكومة بأن استثمارات الشركات الوطنية لا تدخل في ميزانية الدولة ، وقد طالب النواب باعطاء مفهوم واسع لقانون الماليـــة اعتمادا على المادة 151 من الدستور وقانون المالية لسنة 1977 الـــذي صدر وفقا للدستور بأمر ، وتضمن الاستثمارات المخططة للمؤسسات الاشتراكية (انظر في هذا الموضوع تفصيلا مناقشات النواب في الارقام 6، 7 ، 8 من الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني) وتراجعـــت الحكومة عن موقفها القاضي بأن الاستثمارات المخططة تدخل في مجال التنظيم وذلك في قانون المالية لسنة 1980 بادراج المبالغ المخصصة للاستثمارات ضمن قانون المالية وكذا السنوات اللاحقة واكدت ذلك المادة الخامســـة من قانون المالية لسنة 1981 كما أوردتها اللجنة المالية والاقتصاديـــة ـ انظر الجريدة الرسمية للمجلس رقم 81 ص10 .

ورغم ذلك فان الحكومة بقيت محتفظة لنفسها لمراجعة هذا المبلغ او تغيير توزيعه على النشاطات وهذا ما جاءت به المادة السادسة من نفس القانـــون التي نصت على أنه " تحدد نفقات التجهيز المتعلقة بالاستثمارات المخططة الممولة بمساهمات مؤقتة لسنة 1980 بمبلغ اثنين وخمسين الف وخمســـون مليون دينار جزائري يوزع وفقا للجدول "د" الملحق بهذا القانون ". ويمكن ان تتم تغييرات وتوزيع المخططات المنصوص عليها في قانون الماليـــة بين القطاعات بموجب مرسوم .

وقد كانت هذه المادة موضوع خلاف بين النواب ومنهم النائب السابق عبد الرحمن بلعياط وهو الان عضو في الحكومة (انظر جريدة المجلس رقم 52) ويبدو أن الاتجاه يسير نحو توضيح هذا الموضوع لحساب احدى الجهتين ذلك أن الحكومة قدمت للمجلس مشروع قانون يتعلق بالقوانين المالية (تقنين القواعد العامة لوضع قوانين المالية وتقديمها والموافقة عليها وتنفيذها) لدراسته وشرع في ذلك في آخر شهر فيفري 1984 ، جريدة المجاهد اليومية ليوم 1984/2/28 رقم 5811 الصفحة الثالثة .

حول اقتراح النواب بتوضيح اجراءات تقديم المخطط انظر الجريدة الرسمية

والذي يثير الانتباه في هذا المجال اكثر من غيره هو عدم احترام النص الدستوري من قبل الحكومة والقاضي بأن " تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية الى المجلس الشعبي الوطني ، عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية التي اقرها بالنسبة للسنة المالية المعينة .

تختم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني ، بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة " ، حيث لم يطبق هذا النص على السنة المالية 1977 من جهة ، وتأخر كبير في تقديم قانون ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة بالنسبة للسنوات المالية الموالية (1) .

وفي مجال التخطيط فان المجلس الشعبي الوطني وقع تحت تأثير جهتين قويتين لا يمكنه التملص من احدهما .

الجهة الاولى وتتمثل في مؤتمر الحزب الذي خص بتحديد توجيهات المخططات الوطنية للتنمية وتقييم نتائجها (2) مما يجعل المجلس في مركز لا يمكنه من مناقشة تلك التوجيهات بل عليه أن يتقيد بها .

اما الجهة الثانية فتتمثل في المؤسسة التنفيذية صاحبة المشروع والمكسبة الوسائل الادارية والفنية لاقناع النواب ، وكذلك تأثيرها السياسي على اعضاء المجلس باعتبار أن رئيسها هو الامين العام للحزب والمؤهل الوحيد لشرح توجيهات المؤتمر مما يجعل منه مؤسسة مقيدة بل وتابعة رغم أن قانون المراقبة (80-04) يلزم الحكومة بتقديم تقرير سنوي حول تنفيذ المخطط السنوي للتنمية دون أن يحدد

للمجلس رقم 6 .

واخيرا صدر قانون يتعلق بالقوانين المالية تحت رقم 84-17 مؤرخ في 7 جويلية 1984 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 28 .

(1)- السنة المالية 1978 لم يقدم قانونها الا في 4 ديسمبر 1979 .

(2)- المادة 6/95 من القانون الاساسي للحزب 1980 (المؤتمر الاستثنائي) ونفس المادة من القانون الاساسي للمؤتمر الخامس (ديسمبر 1983) .

النتائج التي تترتب على الملاحظات التي يمكن أن يقدمها النواب بشأن سوء تغيير المخطط، فقد اقتصر على منحها حق انشاء لجنة تحقيق أو مراقبة كما نصت على ذلك المادة 11 من نفس القانون .

المبحث الثاني : لجنة التحقيق والمراقبة (1)

ان المراقبة التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني بواسطة لجنة تحقيق أو مراقبة هي أقل نجاعة من المراقبة التي يمارسها اثناء دراسة و مناقشة قانون المالية رغم كثرة المواد المخصصة لهذا الموضوع الا أننا بدراستنا للمواد نجد فيها ما يدفعنا الى الجزم بأنها مواد جاءت منظمة تعبر عن رقابة بعضها للبعض الاخر بحيث لا يترك مجالا لمادة أن تكون مطلقة دون قيود تفرض عليها من نفس المادة او من قبل مادة أخرى .

فالاعتراف للمجلس أو لمكتبه أو اللجان الدائمة بحق اقتراح لائحة لانشاء لجنة تحقيق أو مراقبة (2) يقابله قيد آخر يتمثل في قيد ايداع اقتراح اللائحة لدى مكتب المجلس قبل توزيعها و احالتها للدراسة على اللجنة المختصة وفقا للمادة 81 من النظام الداخلي للمجلس للنظر فيه من حيث الملائمة ، وهذا يعني ان مصير اللائحة مرتبط بالموقف الذي يتخذه مكتب المجلس صاحب السلطة في تقدير مدى ملاءمة الاقتراح (فقد جاء في المادة الاولى من التعليمية رقم ن.د /4." يمكن للنواب ابداء رغبات في شكل اقتراح لائحة حول المسائل غير التي تدخل في مجال القانون مع مراعاة احكام المادة 26 من النظام الداخلي

---

(1)ـ لم يمارس المجلس اختصاصه في مجال المراقبة عن طريق لجنة تحقيق الا مرة واحدة وكان ذلك بشأن العقد المبرم بين الشركة الوطنية سوناطراك و شركة البازو الامريكية بشأن تصدير الغاز الجزائري الى الولايات المتحدة الامريكية حيث تم تشكيلها في 1979/11/24 (الجريدة الرسمية للمجلس رقم :60) . وكذلك الحال فيما يتعلق بالمراقبة بواسطة لجنة مراقبة ، فقد انشأت لجنة مرة واحدة لمراقبة الشركة الوطنية للاشغال البحرية ، وكان ذلك إستنادا لمقال نشرته مجلة الثورة والعمل في 1 جوان 1980 ، فقدمت لائحة لانشاء لجنة مراقبة صادق عليها النواب في 1981/1/19 تقدم مكتب المجلس باقتراح حول 10 اعضاء يشكلون اللجنة فوافق عليهم النواب .

(2)ـ انظر المادة 14 من قانون 80ـ04.

يبلغ الاقتراح الى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي ينظر فيه من حيث ملاءمته ، يودع اقتراح اللائحة من طرف 10 نواب على الاقل .
يجب أن يكون النص مسبوقا بديباجة أو عرض للاسباب .
تخضع دراسة اقتراح اللائحة لنفس الاجراءات التي تخضع لها دراسة اقتراح القانون) .

وعلى اثر ذلك يجب على رئيس المجلس الشعبي الوطني اخطار رئيس الجمهورية على ايداع اللائحة قبل احالتها على اللجنة الدائمة المختصة لدراسة الموضوع وابداء رأيها ، رغم خضوعها لتأثيرات كثيرة فيما يتعلق بصياغة القرار ، وهو رأي مقيد ايضا بموافقة رئيس الجمهورية على نتائجها ، وعليه فان مصير الرأي مرتبط بموافقة الرئيس و موافقة المجلس باغلبية الحاضرين على انشاء اللجنة (1) وهو أمر يصعب تحقيقه وفقا للمادة 114 من النظام الداخلي .

اما الفصل في اقتراح لائحة انشاء اللجنة فيعود للمجلس ، بعد الاستماع أولا لاصحاب الاقتراح ثم اللجنة ثم الحكومة (2) التي تملك المعلومات الكافية لاقناع النواب برفض الاقتراح اذا لم تكن راغبة في انشاء تلك اللجنة ولو أن الرئيس وافق على الاقتراح ، والسبب في ذلك يعود الى انعدام قيام مناقشة حول الموضوع بين الحكومة والنواب .

وحتى لو مر هذا الاقتراح بقبوله من كل الاطراف فان المؤسسة التنفيذية لما تتمتع به من نفوذ على مكتب المجلس ، تستطيع أن توعز له باقتراح اعضاء لا قبل

---

(1)ـ جاء في المادة 15 من قانون 80ـ04 بانه " يعرض اقتراح اللائحة المتضمنة انشاء لجنة تحقيق أو مراقبة ، على المجلس الشعبي الوطني بموافقة رئيس الجمهورية الامين العام للحزب في اطار جدول اعمال تكميلي عندما تبدي اللجنة الدائمة رأيها خلال انعقاد الدورة .
ويسجل اقتراح اللائحة بنفس الشروط في جدول اعمال الدورة التالية عندما يتم ابداء الرأي فيما بين الدورتين " .

(2)ـ المــادة 16 من القانون 80ـ04 .

يبلغ الاقتراح الى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي ينظر فيه من حيث ملاءمته ، يودع اقتراح اللائحة من طرف 10 نواب على الاقل .
يجب أن يكون النص مسبوقا بديباجة أو عرض للاسباب .
تخضع دراسة اقتراح اللائحة لنفس الاجراءات التي تخضع لها دراسة اقتراح القانون) .

وعلى اثر ذلك يجب على رئيس المجلس الشعبي الوطني اخطار رئيس الجمهورية على ايداع اللائحة قبل احالتها على اللجنة الدائمة المختصة لدراسة الموضوع وابداء رأيها ، رغم خضوعها لتأثيرات كثيرة فيما يتعلق بصياغة القرار ، وهو رأي مقيد ايضا بموافقة رئيس الجمهورية على نتائجها ، وعليه فان مصير الرأي مرتبط بموافقة الرئيس و موافقة المجلس باغلبية الحاضرين على انشاء اللجنة (1) وهو أمر يصعب تحقيقه وفقا للمادة 114 من النظام الداخلي .

اما الفصل في اقتراح لائحة انشاء اللجنة فيعود للمجلس ، بعد الاستماع أولا لاصحاب الاقتراح ثم اللجنة ثم الحكومة (2) التي تملك المعلومات الكافية لاقناع النواب برفض الاقتراح اذا لم تكن راغبة في انشاء تلك اللجنة ولو أن الرئيس وافق على الاقتراح ، والسبب في ذلك يعود الى انعدام قيام مناقشة حول الموضوع بين الحكومة والنواب .

وحتى لو مر هذا الاقتراح بقبوله من كل الاطراف فان المؤسسة التنفيذية لما تتمتع به من نفوذ على مكتب المجلس ، تستطيع أن توعز له باقتراح اعضاء لا قبل

---

(1)ــ جاء في المادة 15 من قانون 80ــ04 بانه " يعرض اقتراح اللائحة المتضمنة انشاء لجنة تحقيق أو مراقبة ، على المجلس الشعبي الوطني بموافقة رئيس الجمهورية الامين العام للحزب في اطار جدول اعمال تكميلي عندما تبدي اللجنة الدائمة رأيها خلال انعقاد الدورة .
ويسجل اقتراح اللائحة بنفس الشروط في جدول اعمال الدورة التالية عندما يتم ابداء الرأي فيما بين الدورتين " .

(2)ــ المادة 16 من القانون 80ــ04 .

لهم بالموضوع خاصة وأن القانون يمنحه تلك الصلاحية (1) من جهة ويمنع أصحاب الاقتراح أن يكونوا اعضاء فيها ، مع أن القانون لا يبعد الاشخاص المفهمين من ممارسة وظائفهم .

والغريب في الامر أن المكتب (2) الذي اسندت له مهمة اقتراح اعضاء اللجنة الذين لا يجوز أن يتعدى عددهم 10 نواب قد أبعد اعضاءه من مشاركة رئيسه الذي هو رئيس المجلس ، في اقتراح رئيس اللجنة ونائبه ومقررها ، فرغم نص المادة 18 من القانون 80-04 " على أنه يستدعى اللجنة بمجرد تشكيلها لانتخاب مكتبها ، الا أنه يتمتع بسلطة سياسية ونفوذ معنوي عليهم لكونه رئيس المجلس ومقترحهم وعضو المكتب السياسي للحزب ، فضلا عن معرفته لهم ، مما يسمح له بتقديم اقتراح الاشخاص الذين يراهم " قادرين " على ادارة اعمال اللجنة ، فضلا عن توجيههم .

واذا كان القانون قد منح للجنة الوسائل الكافية للقيام بدورها ، الا انه منعها من المصادقة على التقرير قبل ارساله للسلطة الوصية المختصة لتقديم ملاحظاتها خلال ثلاثين يوما (30) واعتبرها جزءا لا يتجزأ من نتائج اللجنة ، ثم يصادق عليها الاعضاء بأغلبية اعضائها ، وفي حالة التساوي في الاصوات يرجح صوت الرئيس ثم يرسل الى رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يبلغه لرئيس الجمهورية وفقا للفقرة الثانية من المادة 38 (3) .

والاعتراف للمجلس الشعبي الوطني بالبت في نتائج اعمال المجلس على اثر مناقشة في جلسة مغلقة لا يعني تمتعه بحرية نشر التقرير لكونه سريا (4) وفقا للمادة 142 فقرة 2 من النظام الداخلي وان كان لمكتب المجلس ان يقترح على المجلس تقرير نشره كله أو جزئيا (5) دون أن يكون لاعضائه مناقشة مدى ملاءمة

---

(1) - المادة 17 من القانون 80-04 والمادة 139 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

(2) - يتألف المكتب وفقا للمادة 53 من النظام الداخلي من " رئيس المجلس الشعبي الوطني ومن اربعة نواب للرئيس .
يكلف نواب رئيس المجلس الشعبي الوطني ، بمساعدة الرئيس في ممارسة مهامه " .

(3) - تنص الفقرة الثالثة من المادة 142 من النظام الداخلي على أنه " ويبلغ للحكومة

(4) - أن اعضاء اللجنة مطالبين بالحفاظ على سرية تحرياتهم ومعاينتهم " .

(5) - قرر المجلس نشر التقرير الذي اعدته لجنة التحقيق في عقد سوناطراك - البازو جزئيا وليس كليا ، انظر جريدة الشعب ليوم 1980/12/25 .

العرض الموجز المقدم من المقرر (موجز فقط) حيث يبين فيه الحجج التي تؤيد ايجاب أو سلب نشر التقرير كليا أو جزئيا وذلك بعد استشارة الحكومة مسبقا (1) والاعتماد عليها في تبرير عدم نشره ، ولعل هذا من شأنه أن يقلل من دور النواب في استغلال النتائج التي توصلت اليها اللجنة ، خاصة اذا علمنا بأنهم مطالبين بالموافقة أو الرفض اعتمادا على التقرير الموجز ، المشار اليه ، دون أن يكونوا على علم بما يحتوي التقرير (2) ثم على المجلس أن ينتظر القرار المتخذ من قبل المؤسسة التنفيذية الذي يبلغ له من قبل الوزير الاول في جلسة علنية (3) .

والغريب في الامر أن لجوء المجلس لتشكيل لجنة مراقبة او تحقيق ليس الغرض منه سوى الوصول الى الحقيقة وتوضيح الرؤيا حول الموضوع والحصول على المعلومات غير أننا نجده بعد ذلك يمنع من تحصيل هذه المعلومات وكشف الحقيقة وهذا بجعل التقرير سريا والاكتفاء بتقديم تقرير حول اعمال هذه اللجنة الى المجلس (4) في حين أن التقرير يقدم لرئيسه .

والذي لايمكن تجاهله هو أن هناك قيود أخرى لها صلة بسير اللجنة كقيد السرية المفروض على اعضائها حول ملاحظاتهم والوثائق التي اطلعوا عليها أو البيانات التي أدلى بها الاشخاص المستمع اليهم ، وهي قيود لا تمس بسير اعمال اللجنة

---

(1)ـ جاء في المادة 144 من النظام الداخلي والفقرة الثانية من المادة 39 من القانون رقم 80ـ04 على أنه " تستشار الحكومة مسبقا حول ملاءمة هذا النشر" وهو الرأي الموافق حسب ما جاء في تدخل مقرر اللجنة الاقتصادية لدى عرض قانون 80ـ04 جريدة المجلس رقم : 58 .

(2)ـ لقد تم رفض التقرير الذي قدمته لجنة المراقبة بشأن مراقبة الشركة الوطنية للاشغال البحرية من قبل المجلس يوم 2 جوان 1981 في جلسة مغلقة دون أن تترتب عليه نتائج حيث حلت اللجنة فقط ـ تقرير نشاط المجلس ـ ملحق الثورة الافريقية رقم 937 صفحة 11 ـ .

(3)ـ يبدو أن الوزير الاول لن يقوم بتقديم القرار الذي تم اتخاذه بعد المصادقة على تقرير لجنة التحقيق في 1980/12/23 مما يعد مخالفة للمادة 41 من القانون رقم 80ـ04 ، رغم أن القرار لايدين الحكومة بل يعلن عن تأييد المجلس دون تحفظ للقيادة السياسية والتزامها المطلق وراءها (انظر المجاهد اليومي ليوم 1980/12/25) .

(4)ـ جاء في الفقرة الثانية من المادة 34 من قانون 80ـ04 مايلي " يقدم رئيس لجنة التحقيق أو المراقبة تقرير حول اعمال هذه اللجنة الى المجلس

بقدر ما هي حفاظا على اسرار المهنة وحفاظا على المصلحة العامة وهو أمـــر مرغوب ، الا ان ما سبق أن ذكرناه يبين لنا بان هذا القيد اذا كانت تترتب عنـــه نتائج ايجابية لكل الاطراف ، فهذا لا يخفي على الاطلاق تلك القيود التي ليس الغرض منها سوى عرقلة المجلس للقيام بوظيفة المراقبة المسندة له ، وأن عدم ترتيب جـــزاء على عدم اعلام المجلس بالقرار الذي تم اتخاذه من قبل المؤسسة التنفيذية على اثـــر التقرير الذي قدمته لجنة المراقبة أو التحقيق ليجعل من المؤسسة التشريعية عبـــارة عن هيئة استشارية منتخبة في هذا المجال •

والذي يزيد من تأكيـــد ما سبق ذكره هو أن اعضاء هذه المؤسسة وافقـوا على تلك المواد التي لا تتماشى مع مفهوم المراقبة التي نعتقد بأنه لا يقتصر على تجميع المعلومات المسموح الحصول عليها حول موضوع معين ، وحتى لا يكون المجلس غرفـــة تسجيل كالبرلمانات الاخرى على حد قول السيد / أحمد طالب الابراهيمي (الجريدة الرسمية رقم 58 ص 8) ، دون أن تكون هناك متابعة ، الى أن يفصل فـــي الموضوع ، كما أنه نص لا يشمل الهيئات الادارية ، وهو ما دفع أحد النواب (1) الى اقتراح اضافة عبارة " وكل المؤسسات التابعة للدولة مهما كان نوع النشاط الـــذي تمارسه " خاصة اذا اسندت الى مؤسسة مركزية منتخبة كالمجلس الشعبي الوطني الذي نعتبره مكسبا من مكاسب ثورة نوفمبر 1954 الخالدة ، وتعبيرا و استجابة لآمـــال الشعب الذي كافح وانتصـــر على أقوى واعتـــى دولة مدعمة بالحلف الاطلســـي والذي ينظـــر اليه على انه الاطار الذي يتم فيه التعبير عن الارادة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية (2) •

ـــــ الشعبي الوطني " •
أمـــا الفقرة الاولى من المادة 33 من نفس القانون فتنص على " تسلم لجنـــة التحقيق أو المراقبة تقريرها الى رئيس المجلس الشعبي الوطني في الاجـــال المحدد لها عند انشائها ، ولا يمكن أن يتجاوز هذا الاجل ستة أشهر " •

(1) ـــ النائب زيتوني محمد (جريدة المجلس رقم 58 ص 4) •

(2) ـــ انظر المادة 7 من الدستـــور •

يرى أحمد طالب الابراهيمي بأن " الوظيفة التشريعية وجدت صعوبـــات كبيرة مع الوظيفة التنفيذية وهذا راجع الى قلة التجربة " فهل يقصد مـــن وراء ذلك النواب أم اعضاء الحكومة ؟ والحق أن المجلس الشعبي الوطني نظرا لكونه واجه صعوبات كبيرة اثناء تكوينه وممارسة وظيفته ، يعني أن هناك رفض من قبل المؤسسة التنفيذية في التنازل عن الصلاحيات التي كانت تمارسها منذ 1965 ، وهذا يؤكد ضعف المجلس امام الحكومة ويقلل من فعاليته فـــي اداء ما تنازلت له الحكومة عنه دون موافقتها ولذلك توصلنا الى أن النظام الداخلي لا ينظم سير المجلس حسب رغبة النواب بقدر ما ينظم تسيير المجلس من قبل الحكومة •

ولذلك فاننا نعتقد أيضا بأن متطلبات العصر تقتضي اعادة النظـــر في هذا الموضوع مع تحديد المدة التي يجب اثناءها اتخاذ القرار النهائي ، طالما أن التقرير واضحا وبت فيه المجلس الشعبي الوطني ، فضلا عن ان اعتناق الحزب الواحد و وحدة القيادة يقضي بأن يطبع نظام التعامل بين مختلف المؤسسات الانسجام والتكامل وأن لا تمتنع مؤسسة على مشاركة غيرها في تحصيل المعلومات ولا تستعمل احداها الاخرى لاقرار ما تريد ، متناسية انهما تعملان من أجل تحقيق اهداف واحدة وسيلتهما في ذلك الاقتنــاع .

ان الابقاء على تلك النصوص حسب وجهة نظرنا يعتبر تعارضا مع مفهـوم المراقبة سواء كان ليبراليا أو اشتراكيا أو اسلاميا ولا المفهوم الجزائري حسب ما جاء على لسان ممثل الحكومة لدى مناقشة قانون المراقبة (الجريدة الرسمية للمجلس رقم 58 ص10) فقد اعطى المراقبة مفهوما واسعا أمتد الى مراقبة الضمائر ، مع أن القانون لم يقرر للمجلس سلطة مراقبة القطاعات العمومية الإدارية ، بحيث حصرها في المؤسسات الاشتراكية والوحدات الفلاحية والدواوين ومؤسسات القطاع الفلاحي وصناديق الضمان الاجتماعي والمنح العائلية وصناديق التقاعد والتأمينات والتعاضديات والمؤسسات التي يملك فيها القطاع العام أغلبية الاسهم (انظر المادة 6 من قانون 80-04 والمادة 7 منه) .

ان عدم ادراج نص يحدد التزامات المؤسسة التنفيذية في اتخاذ قرار بشأن عملية التحقيق التي قام بها المجلس الشعبي الوطني والمدة القصوى لذلك ، يعتبر نقصا في القانون ينسب الى المؤسستين (1) لاعتماد النظام أسلوب التكامل والانسجام

(1)- لقد كان موضوع الاجراءات التي ستتخذ على أثر تقرير لجنة التحقيق أو المراقبة محور تدخلات واسعة من النواب ، غير أن مقرر اللجنة الاقتصادية في رده ، بعد أن أكد اهمية النتائج ومصير تقرير اللجنة ، اعتبر أن الجواب لابد أن " يندرج في نطاق احكام الدستور وفي نطاق احترام صلاحيات الوظائف وخاصة القضائية والتنفيذية دون أن يبين الاسباب التي ادت باللجنة الى الابقاء على النص الوارد في مشروع القانون والقاضي بتسليم التقرير لرئيس الجمهورية واطلاع الوزير الاول المجلس على ما تم اتخاذه من اجراءات ، ولكنه لم يذكر ، رغم اشارته الى اهمية النتائج ، عن احترام صلاحيات وظيفة المجلس في المراقبة وفقا للميثاق والدستور " ، الجريدة الرسمية للمجلس رقم 58 ص 2 ، 3 جلسة 1980/1/20.

وأن الابقاء عليه يؤكد مقولتنا في أن المؤسسة التنفيذية لا تريد أن تشاركها مؤسسة أخرى في ممارسة السلطة (1) و أنها بتركيز السلطة في يدها سابقا يصعب مزاحمتها رغم النصوص مما يحول النقص المشار اليه الى وسيلة تضاف الى غيرها للتأثير على المؤسسة التشريعية ، وهو قول يمكن أن يفسر على أنه تضامن في المؤسسة التنفيذية من أجل الحفاظ على النظام و تبعية المؤسسات الاخرى ، بعدم السماح لاية جهة أن تمس أعضاءها ويدعم ذلك عدم مسؤولية الوزراء الا أمام رئيس الجمهورية (2) بل وحتى اثناء ممارسة المراقبة من قبل مجلس المحاسبة ، و توقع له (توقع فقط) بأن وزيرا أو عدة وزراء لهم ضلع في الموضوع فإن القضية ترفع الى رئيس الجمهورية (3) ، فهل المقصود من وراء ذلك الفصل فيها أو الفصل في موضوع الذي لا صلة له بالوزير أم أنه قصد التأكد من مسؤولية الوزير قصد رفع الحصانة عنه و تقديمه للمحاكمة (4) ؛

---

(1)ـ جاء في تدخل أحد النواب وهو السيد / محمد جبريت بأن " رؤية المكلفين بالوظيفة التنفيذية لوظيفة المراقبة تختلف عن رؤية القائمين بالوظيفة التشريعية " ويشير بأن الاهم من كل ذلك هو كيف يمكن الملائمة بين الرؤيتين لتحقيق اهداف الجماهير وتجسيد شعار " الثورة من الشعب والى الشعب" الجريدة الرسمية للمجلس رقم 58 الصفحة 3 جلسة 1980/1/20 .

(2)ـ انظر المادة 7/111 والمادة 113 من الدستور .

(3)ـ فقد جاء في المادة 47 فقرة 4 من قانون 80ـ04 بأنه " اذا كان من المتوقع قيام مسؤولية أحد اعضاء الحكومة يرفع المجلس الملف لرئيس الجمهورية " وهذا النص يتجافى مع المبدأ القاضي بأن الناس سواسية أمام القانون الذي هو فوق الجميع .

(4)ـ هذا الوضع لم يحدث في الماضي حيث لم يحاكم أحد من الوزراء الذين أدينوا حتى يومنا هذا خلافا لما جاء في تدخل ممثل الحكومة (أحمد طالب) أمام النواب في جلسة 1980/1/21 حيث جاء في قوله رغم أنه اعتبره سرا " لا أخفي سرا اذا قلت أن السيد / رئيس الجمهورية الح في سنة 1979 في اجتماعات عديدة لمجلس الوزراء على تقديم كل الملفات التي تصل الوزارات المختلفة الى وزارة العدل ، والح على هذه الاخيرة بالاسراع في التحري و توقيع الجزاء واملنا أن تشهد سنة 1980 نتائج هذه التحريات والجزاءات " كما أن ذلك يعد مخالفة للمادة 40 من الدستور القاضية بان " القانون واحد بالنسبة للجميع ، ان يحمي أو يكره أو يعاقب " .
ان هذا الوضع يتماشى مع ما جاء في الخطاب الاول لرئيس الجمهورية الى المجلس سنة 1977 " ان كل شخص يجب أن يقوم بعمله و من تهاون أو الحق ضررا بالمصلحة العامة فانه يعاقب حسب القانون او على الاقل يحال من منصبه " .

وقد يفسر على أن المراد منه اخفاء احتمال خطأ رئيس المؤسسة التنفيذية في اختيار مساعديه •

ونحن لا نعتقد ذلك لاننا لسنا في امريكا اللاتينية التي يحاول المسؤول الاول فيها ، اضفاء صفة القداسة على نفسه ، بل انه عندما تثار شكوك حول شخص معين ثم تتأكد لدى الجماهير ، فانه لا يحاكم ، بل يرقى بغرض دحض تلك الشكوك واثبات أن الرئيس لا يخطىء في اختيار مساعديه •

المبحث الثالث : خطاب رئيس الجمهورية الى المجلس الشعبي الوطني حول وضع الأمة توجيه للنواب اكثر منه حول وضع الأمة :

ان خطاب الرئيس امام البرلمان يعبر عن نظام تعاون أو اندماج السلطات حيث يتم بموجبه الاتصال مع البرلمانيين ، فهو وريث خطاب الملك الذي كان يمنع عليه الدخول للبرلمان والتحدث فيه •

وقد ادخل هذا الاسلوب في الاتصال مع البرلمان في الدستور الفرنسي سنة 1791 ثم استمر العمل به حتى الآن (1) وانتقل الى عدد من الدول منها الجزائر (2) حيث الزم الدستور رئيس الجمهورية بتوجيه خطاب الى المجلس حول وضع الامة الا انه لم يبين مداه وطبيعته فضلا عن طغيان الجانب التوجيهي فيه •

أ — مدى طبيعة هذا الالتزام :

المعروف أن هناك من يرى بأن النصوص الدستورية تختلف عن النصوص القانونية من حيث ضرورة التقيد بها وتنفيذها •

---

(1)— انظـر : Lavroff . op. cit PP. 375 376.

(2)— ان المقصود من هذا الخطاب هو ذلك المنصوص عليه في المادة 156 من الدستور ، وليس المنصوص عليها في المادة 122 من نفس الدستور ، وقد جاء في هذه المادة (156) " يوجه رئيس الجمهورية ، مرة في السنة خطابا الى المجلس الشعبي الوطني حول وضع الأمة •

فقد أتجه رأي فقهي الى اعتبار النصوص الدستورية أقل الزامية من النصوص التشريعية العادية وذلك لتضمين الدستور نصوص لا يمكن تنفيذها ، اما لصعوبة ذلك أو لكونها تتضمن بعض البنود المتعلقة بايديولوجية وبرامج الدولة وآفاق المستقبل ، وهي مسائل لا يمكن وضعها في نفس المرتبة مع النصوص القانونية فهل هذا الالتزام المنصوص عليه في الدستور الجزائري هو التزام أدبي أم التزام دستوري ؟

بالرجوع الى نص المادة 156 من الدستور التي تبدأ بعبارة "يوجه" يتضح لنا بأن هذا الالتزام هو التزام دستوري ، على الرئيس احترامه والتقيد به ، رغم أنه لم يحدد جزاء لذلك ، خلافا للنصوص التشريعية العادية التي تحدد جزاء لمخالفتها .

ب – غلبة الجانب التوجيهي على الخطاب يقلل من اهميته الاعلامية للمجلس :

اذا كان خطاب رئيس الجمهورية الى المجلس الشعبي الوطني التزاما عليه فهل المقصود من وراء ذلك تقديم حسابات للنواب والسماح لهم بمناقشة سياسته ؟

بالرجوع للدستور لا نجد مثل هذا الاحتمال اطلاقا ، وقد اكد ذلك التطبيق العملي (1) أم ان المقصود منه تطبيق فكرة التعاون بين المؤسسات حسب المفهوم الليبرالي ، وهو احتمال مرفوض أيضا ، لان المؤسسة التنفيذية أسمى من المجلس .

وعليه يمكن القول بأنه طريقة يعلم بها المجلس بما يريد أن يعلمه به واصدار توجيهاته له مما يخفي القيمة الاعلامية للخطاب ، فيطغى عليه الطابع التوجيهي (2) وهذا ما يلاحظه المحلل للخطاب وكلمة رئيس المجلس الشعبي الوطني بعد انتهاء رئيس الجمهورية من القاء خطابه في كل مرة لدليل على ذلك .

---

(1) – أول خطاب لرئيس الجمهورية وفقا للمادة 156 من الدستور كان يوم الخميس 31 مارس 1977 ، انظر الجريدة الرسمية للمجلس رقم : 4 .

(2) – انظر Khalfa Mameri : Reflexion sur la constitution Algérienne . S.N.E.S. O.P.U 1979.

- فرغم التأكيـــد على أهمية هذا المجلس،بالتأكيد على أن دولة الجزائـــر الاشتراكية هي دولة المجالس الشعبية ، والاعتراف رسميا بأن المجلس الشعبي الوطني يختص بالوظيفة التشريعية الا أن ذلك لم يمنع رئيس الجمهورية في خطابه الى المجلـس من اثبات سموه وتأكيـد ضعف المجلس أمامه عن طريق استعماله لعبارات تفيـــد الامـــر اكثر منها تقديم حسابات (1) ، أو بيانات حول وضع الامـــة •

وما يدعم ما سبق ذكره هو ما جاء في كلمة الافتتاح لدورة الخريف لسنـــة 1977 (2) التي القاها السيد رابح بيطاط رئيس المجلس الشعبي الوطني ،فقـــد اعترف فيها بأن الخطاب هو توجيهات للنواب ،وذلك بقوله " ... ذلك الخطاب الذي كان حدثا هاما في حياة مؤسستنا الفتية ، حيث رسم (3) لكل واحد منـــا الاطار الامثل الذي ينبغي أن نعمل فيه ،ومنه نستلهم (4) نشاطاتنا فـــي المستقبل ... " (5) ولدى اختتام جلسة يوم 1981/12/20 جاء في كلمته الختامية ما يلي " أشكـــر ... على الخطاب القيم والتوجيهات النيرة (6) ... " •

- وبعد أن توصلنا الى أن الخطاب يتسم ، رغم الطابع الاعلامي الظاهري ، بالتوجيه يبقى لنا أن نتساءل عن موقف المجلس الشعبي الوطني منه ،هل يلتزم بـــه ويجعله خطة عمل ،كما تفعل اجهزة الحزب التي تخصص له وقتا للدراسة والشرح باعتباره امينا عاما لها ،وكما تفعل الحكومة باعتبارها معينة من قبله ومحددة وظائفها من قبله وملتزمة بتنفيذ سياسة الامة التي يسطرها (7) •

---

(1)- نلاحظ في خطابه الاكثار من عبارات : فعلى المجلس، وعلينا ، ويجب ، الخ •• أنظر خاصة الخطاب الاول لسنة 1977؛

(2)- أنظر خطابه ليوم 31 اكتوبر 1977 الجريدة الرسمية للمجلس رقم 5•

(3)- نحن الذين اكدنـــا ذلك •

(4)- نحن الذين اكدنا ذلك •

(5)- لعل الاطار العادي الذي يستلهم منه النواب نشاطهم ويعملون في اطاره هو الدستور والقانون ، ما دام الاطار الامثل هو خطاب الرئيس•

(6)- انظر جريدة المجلس رقم 122 •

(7)- انظر المادة 111/ 6 و 7 والمادة 113 من الدستور •

ان التساؤل هنا لا نجد له جوابا الا اذا اعتبرنا المجلس تابعا لاحدى الاجهزة المشار اليها سابقا (الحزب أو الحكومة) ،وعندما نقول بأن رئيس الجمهورية هو رئيس المجلس أيضا وهو ما لم ينص عليه الدستور ، لذلك تبقى علاقة المجلس برئيس الجمهورية في هذا الموضوع غامضة ،وهذا الغموض هو نتيجة لمحاولة واضعي الدستور الجمع بين الشكل الغربي والاشتراكي في تحديد الوظائف والعلاقة بينهما ،وكان من المفروض الخروج بنظام جديد (1) حسب ما يصرح به الخطاب السياسي (2) الا ان الواقع والاتجاه المستقبلي يبدو عليهما التعارض مع الخطاب السياسي •

ولما كان المجلس تابعا للمؤسسة التنفيذية ، عليه التقيد بتوجيهاتها ورغم فكرة التعاون التي كانت وراء تقرير هذا الخطاب ،فلماذا لا يقتصر الرئيس على توجيه خطابه عن طريق وسائل الاعلام السمعية والمرئية والمكتوبة الى المجلس (3) والشعب ، وكذا المؤسسات الحزبية وغيرها لانه خطاب لا يقيده

---

(1)- لقد حاول البعض اضفاء طبيعة خاصة على الدستور الجزائري ومنهم أعلى مسؤول في الدولة ،وهو الرئيس الراحل هواري بومدين الذي قال في خطابه الى المجلس سنة 1977 ،بأن هذا الدستور يصدر عن تجربة ثورية و[illegible] تطور مسار سياسي بأكمله ، انه يتجاشى كل تقليد أعمى ويرفض الوصفات الجاهزة ويستلهم العوامل الحاسمة في تجربتنا الجماعية .. ومن هنا فعلينا أن نعطيه ،بعملنا النضالي ،محتوى ملموسا ،وأن نثريه بالممارسة والتطبيق ..."

(2)- جاء في خطاب الرئيس الى المجلس سنة 1978 مايلي " .. واغتنم هذه الفرصة للتأكيد من جديد على أن حل المشاكل التي تواجهها البلدان النامية مثل الجزائر يكمن في تنظيم نقاش ديمقراطي مفتوح في كل المؤسسات فذلك هو المدلول الحقيقي للمركزية الديمقراطية ،والضمان الوحيد ضد تحجر الحزب الواحد ..." •

(3)- سبق أن ذكرنا بأن المجلس هو وسيلة اعلامية أيضا للناخبين غير أنه لا يحتكر الاعلام لوحده •

في شيء . ولا يعتبر خطة سياسية يعتمد عليها المجلس لمراقبة الرئيس ، بل ما هو الا توجيه لعمل المجلس بتحديد الاولويات مثلما يفعل مع الحكومة والحزب ، وكان عليه أن يستغني عن تعدادها والاقتصار على توجيهها مرة لكل مؤسسات الدولة والحزب والشعب معا .

والذي لا شك فيه أن رئيس الجمهورية عن طريق اذاعة خطابه والتعليق عليه والاشارة والاستشهاد به من قبل المسؤولين على مختلف المستويات يحوله الى وسيلة للحكم وتثبيت أولويته وسموه على المؤسسة التشريعية .

الفصل الثالث

انعدام الرقابة على دستورية القوانين كوسيلة لتأثير المؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية

المبحث الاول : مبررات الرقابة على دستورية القوانين :

من المسلم به فقها وقضاء أن مسألة الرقابة على دستورية القوانين تعتبر الوسيلة الوحيدة لضمان احترام الدستور والقوانين من جهة ، وضمان عدم تجاوز مؤسسة معينة لصلاحياتها بالاعتداء على صلاحيات غيرها من المؤسسات في الانظمة الليبرالية المتقدمة ، وحتى لدى الانظمة الاشتراكية التي تعترف بوحدة السلطة وتنبذ فكرة الفصل بين السلطات (1) ، وان كانت لم يقض على نتائجها ، تجدها تقر

---

(1)ـ حول نظرية الفصل بين السلطات ، انظر الدكتور نوري لطيف : نظرية الفصل بين السلطات ـ مجلة العلوم السياسية والقانونية العدد الثاني 1977 بغداد ـ الصفحة 49 الى 74 .

مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبقه بغرض ضمان احترام الدستور والقوانين من قبل الجميع (1)، وان كانت تختلف فيما بينها من حيث تكوين وتشكيل المؤسسة التي تستند لهـــا مهمة الرقابة على دستورية القوانين (2) فقد تسند الى مجلـــس دستوري كما هو الحال في فرنسا (3) أو تناط المهمة الى هيئة نيابية كما هو الحال في الاتحاد السوفياتي (4)، وهناك بعض الانظمة من تعهد بتلك المهمة اليـــى هيئة قضائية سواء بالنص على ذلك صراحة كما هو الحال مثلا في سويسرا وايطاليا والكويت (5) وهذا ما اصطلح على تسميته بالرقابة عن طريق الدعوى الاصليـــة أو انها لا تنص على ذلك لكنها تعترف بسمو الدستور ، مما يلزم القاضي عنـــد تطبيق القانون مقارنته باحكام الدستور عندما يدفع أحد الافراد الذين سيمسهـــم تطبيق القانون بأنه غير دستوري ، وهو هنا لا يلغي القانون مثلما يفصل القاضـــي

(1)ـ للمزيـــد من المعلومات حول هذا الموضوع راجع دروسنا في النظريـــة العامة للدولة الملقاة على طلبة الفصل الثاني للعام الجامعي 82ـ1983 من صفحة 136 الى صفحة 154 مع المراجع العديدة المشار اليها .

(2)ـ حول ضرورة ثبات النصوص الدستورية بالنسبة للقوانين العادية أنظـــر:
ـد / محمد كامل ليله : القانون الدستوري ، دار الفكر العربي 1963 ص116 ـ 121 .
ـ د / عبد الحميد متولي ، وسعد عصفور ومحسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية منشأة المعارف الاسكندرية ص41 ـ42 .

(3)ـ انظـــر: أندري هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الثاني الطبة الثانية مترجم الى اللغة العربية 1977 ص485 ـ 494 .
ـ Y. Guchet. op. cit PP .114 à-117.

(4)ـ جاء في المادة 119 من دستور 1977 مايلي : " هيئة رئاسة السوفيات الاعلى في الاتحاد السوفياتي تمارس الرقابة على التقيد بدستور الاتحـــاد السوفياتي ، وتؤمن مطابقة دساتير وقوانين الجمهوريات المتحدة لدستـــور وقوانين الاتحـــاد السوفياتي :

(5)ـ انظر كامل ليله المرجع السابق ص144 .
ـ Y. Guchet .op; cit . PP 110 à 111.
انظر : متولي ، عصفور وخليل المرجع السابق ص 63 ـ 67.

في الرقابة عن طريق الدعوى الاصلية ، وانما يمتنع فقط عن تطبيقه على تلك الحالة لانه اجبر من طرف المواطـن على بحث مدى دستورية ذلك القانون ، بدفعه بعدم الخضوع للقانون فلا يكون أمامه الا تفضيل احد النصين المتعارضين ، وما دام الدستور أسمى من القانون فانه يمتنع عن تطبيق القانون دون الحكم بالغائه (1) .

المبحث الثاني : موقف المشرع الدستوري الجزائري من الرقابة على دستورية القوانين

ان دراسة احكام الدستور الجزائري الصادر في سنة 1976 (2) لا تبـين لنـا بأن المشرع الدستوري اعتنق أو أقر مبدأ الرقابة على دستورية القوانـين ذلك انه لم يسند تلك المهمة لاية جهة سياسية أو قضائية ، رغم أنه اعتبر احكـام الدستور أسمى من القانون العادي ، وما يؤكـد ذلك طريقة تعديله حيث نجدها تختلف عن الطريقة المتبعة في تعديل القوانين العادية ، بل أننا نجد احكامـه مقسمة الى ثلاثة انواع ، منها ما يعدل بتوافر نصاب ثلثي ($\frac{2}{3}$) اعضاء النـواب ومنها ما يتطلب توافر $\frac{3}{4}$ النواب ومنها ما لا يجوز على الاطلاق تعديلـه بالطريقة الدستورية ، وهو ما يضفي صفة الجمود على الدستور الجزائري بالمقارنة مع النصوص القانونية العادية ويثبت سموه عليها .

النوع الاول :

ان الاحكام التي لا يجوز تعديلها الا بتوافر ثلثي أصوات النواب هي احكام الدستور التي لا تتعلق بالوظيفة التأسيسية أو المواضيع التي نصت عليها المـادة 195 وكذلك في حالة ما اذا كان هناك مساس بسلامة التراب الوطني .

فهـذه الاحكام لا يجوز اقتراح تعديلها الا بواسطة رئيس الجمهورية لوحده وفقا للمادة 191 من الدستور ، على أن يعرض هذا الاقتراح على النواب لاقراره بثلثي الاعضاء ($\frac{2}{3}$) كما تنص على ذلك المادة 192 (3) .

---

(1) — للمزيد من المعلومات حول هذه الطريقة من الرقابة على دستورية القوانين أنظر : كمال أبو المجد " الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية (رسالة دكتوراه) مكتبة النهضة المصرية 1960 ص20 — 25 526 — 581 وكذلك الدكتور سـوي لطيف ص217 — 222 .

(2) — لقد اعتنق دستور 1963 نظام الرقابة على دستورية القوانين حيث اسند تلك المهمة الى مجلس دستوري شبيه بالمجلس الدستوري الفرنسي .

(3) — ان الاقتراح يعود الى رئيس الجمهورية وفقا لنص المادة 191 ، لكن يمكن أن يكون بناء على توصية من مؤتمر الحزب مثلما حدث بالنسبة لتعديل سنة 1979 .

النوع الثاني :

وهو اكثر جمودا من الاول ويتعلق بالاحكام الخاصة بتعديل الدستور حيث يشترط الدستور توافر نصاب من الصعوبة بمكان تحقيقه ، وهي ثلاثة ارباع ($\frac{3}{4}$) النواب في المجلس الشعبي الوطني تطبيقا للمادة 193 من الدستور "

النوع الثالث:

ويشمل الاحكام الواردة في المادة 195 من الدستور حيث لا يجوز على الاطلاق تعديلها دستوريا (1) ، وهي بالتالي أحكام تتصف بالجمود المطلق •

وما يجب ملاحظته هو أن النوعين الاولين لا يجوز الشروع في تعديلهما أو مواصلته اذا كان هناك مساس بسلامة التراب الوطني ، وهذا يعني اعتماد فكرة الجمود النسبي التي اعتنقتها العديد من الدول ومنها فرنسا في دستور سنة 1946 (2) •

واذا كان المشرع الدستوري قد أقر سمو احكام الدستور عن التشريع العادي باضفاء صفة الجمود على احكامه (رغم اختلاف نوعية هذا الجمود) ، فان التساؤل حول مدى أهمية هذا الجمود وقيمته يفرض نفسه على الباحث ، ذلك أن اعتناق مبدأ جمود الدستور وبالتالي سموه يفترض ضرورة وجود هيئة تناط بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين •

---

(1)ـ جاء في نص المادة 195 مايلي : " لا يمكن لاي مشروع تعديل الدستور أن يمس :

1ـ بالصفة الجمهورية للحكم "

2ـ بدين الدولة •

3ـ بالاختيار الاشتراكي •

4ـ بالحريات الاساسية للانسان والمواطن •

5ـ بمبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري •

6ـ بسلامة التراب الوطني "

(2)ـ انظر : دوزوسنا في النظرية العامة للدولة المرجع السابق ص130 الى 133 •

والحال في الجزائر غير ذلك حيث لم يقـــر المشرع الدستوري أية رقابـــة على دستورية القوانين الى هيئة مختصة (سياسية أو قضائية) او يشير اليها بالسماح للمحاكم بحث مدى دستورية القوانين عن طريق الدفع ويظهر ذلك في الآتي :

أ ـ غياب هيئة قضائية تناط بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين :

ان المشرع الدستوري لم ينص في دستور 1976 على فكرة الرقابة على دستورية القوانين صراحة حيث لم تتضمن احكامه اي نص يتعلق بانشاء هيئة سياسية أو قضائية تسند لها مهمة الرقابة على دستورية القوانين فتقوم بمراقبة القوانين التي تسنهـــا المؤسسة التشريعية أو الاوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية فيما بين دورة وأخرى للمؤسسة التشريعية وتلغي ما هو مخالف لاحكام الدستور ، فضلا عن القيام بتفسيـــر تلك الاحكام بما يتماشى والتطور حتى لا يصبح الدستور جامدا لا يتماشى مع التطور الذي يعرفه المجتمع (1)

---

(1) ـ نحن لا نقر اطلاقا التقييد باحكام الدستور اذا كانت لا تتماشى مـــع مقتضيات العصر ، لكن بشرط أن يكون تفسيرها من قبل هيئة مختصة لا تهدف من وراء ذلك تغليب مؤسسة على أخرى وانما يكون رائدها مراعاة تطور المجتمع ، وهو رأي يتماشى مع الطريقة التي انتهجتها الانظمة الغربيـــة نتيجة للتطور الذي اصاب دساتيرها ، ومنها الدستور الامريكي .
فرغم اعتمادها النظام الحر ، الا أن مفسري احكام الدستور لم يتقيدوا بالمفاهيم الليبرالية التي كانت سائدة في القرن 18 و 19 ولاحتى قبل الحرب العالمية الثانية ، والدليل على ذلك تدخل الدولة في المجال الاقتصادي الذي كان حكـــرا على الافراد ، وبدت بوادر التوسيع في تفسير نصـــوص الدستور بما يقيد من الحرية الاقتصادية في الولايات المتحدة الامريكيـــة على أثر تقديم الرئيس فارنكلن روزفلت مشروع قـــانون الانعاش الاقتصـــادي وتم على اثره سن عدة قوانين من قبل الكونجرس في سنة 1933 ، وحكمـــت المحكمة العليا بعدم دستوريتها في أول الامر عندما عرضت عليها ثـــم تراجعت عن حكمها في سنة 1937 بسبب اصرار الرئيس روزفلت الذي اعيد انتخابه للمرة الثانية في سنة 1936 .
انظـــر دروسنـــا في النظرية العامة للدولة ص149 ـ 150 .

ب ـ رفض السماح للقاضي العادي بالنظر في مسألة دستورية القوانين :

بالرجوع لاحكام الدستور لانجد اشارة لامكانية تدخل القاضي الجزائري للقيام بمراقبة مدى دستورية القوانين ، رغم أن الفقه يقر بأن الدولة التي لا تعترف بهذا الاختصاص لا تعيش في ظل نظام دولة القانون .

فرغم نص المادة 165 من الدستور على أن احكام القضاء تصدر وفقا للقانون وان القاضي لا يخضع الا للقانون (مادة 172 من الدستور) وأن يسهر المجلس الاعلى على احترام القانون ، والذي يمكن تفسيره ، اقتداء بطريقة الرقابة المعتقة في الولايات المتحدة الامريكية بان القاضي اعتمادا على تلك النصوص وجمود الدستور وبالتالي سموه يمكنه أن ينظر في مدى دستورية القوانين اذا دفع الافراد بعدم دستوريتها والحكم لهم دون الغاء القانون المخالف للدستور أو تأكيد صحته اذا اتضح له بانه دستوري ، وهذا اعتمادا على الشرعية الدستورية حتى لا يكون المشرع غير مقيد ، وأنه ملزم بتطبيق القانون ، مما يستدعي احترام تدرج القواعد القانونية بأن يفضل احكام الدستور على احكام القانون في حالة تعارضها وبمجرد طلب صاحب مصلحة ، كما أنه يعتمد في ذلك على أن امكانية رقابة شرعية القرارات الصادرة عن الجهات الادارية عن طريق الدفع ، يعني أيضا امكانية رقابة دستورية القوانين ، و هذا ما أكدته التصريحات السياسية باعترافها على أن الدستور هو قانون القوانين (1)

---

(1) ـ خطاب رئيس الجمهورية الى المجلس طبقا للمادة 156 بتاريخ 31 مارس 1977 فقد جاء فيه :

" ... وهكذا اصبح الميثاق الوطني ، بعد المصادقة الشعبية هو المرجع الاساسي لاعمالنا ، والدستور قانون القوانين .. " (نحن الذين اكدنا ذلك .

الا أن ذلك لم يحدث ، امسا لعدم جرأة القضاة والافراد اقتداء بالمجلس الشعبي الوطني ، الذي لم يستطع فرض احترام نصوص الدستور .

وقد ضاعف في ذلك عدم توافر الاعمال التحضيرية التي يمكن على ضوئها معرفة اتجاه نية المشرع الدستوري حول النص ، أو اتجاه نيته الى عدم الاعتراف بالرقابة على دستورية القوانين ، وهو الاتجاه المعقول ، ويؤكد ذلك اقتناع رجال القانون في الجزائر وغيرها من ضرورة انشاء هيئة تناط بها مهمة الرقابة على دستوريه (1) وهو أيضا ما طالب به المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني الذي انعقد في الجزائر من 19 الى 22 ديسمبر 1983 ، فاضفى بذلك الطابع السياسي على ذلك المطلب ، حيث جاء في لائحة السياسة العامة بان " المؤتمر ، اعتمادا على الميثاق الوطني الذي يوجب أن تمتد المراقبة الى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة قصد احترام الشرعية الدستورية واصول الانضباط بغية ضمان التطبيق السليم للقوانين (2) وتسيير احسن لاجهزة الدولة ومؤسساتها " .

---

(1)- انظر دروسنا 82-1983 ص144 ، وقد قلنا " أن المناداة بانشاء هيئة قضائية تناط بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين والقضاء على احتمال حدوث خلاف حاد بين المؤسستين المكلفتين بالوظيفتين التنفيذية والتشريعية بشأن تفسير نصوص الدستور ، مسألة قابلة للنقاش والبحث لان في انشاء مثل هذه المؤسسة حلا لاحتمال ابتلاع احدى الجهتين للاخرى بواسطة هذه الهيئة التي تقوم بدور " الحكم " من جهة ونقضي على احتمال المساس باحكام الدستور من جهة ثانية .
وقد يتساءل البعض عن دور وأهمية هذه الهيئة في نظام اعتنق مبدأ وحدة السلطة والقيادة ، الاجابة هي أن بلادنا ليست الوحيدة التي أخذت بمثل هذا النظام فضلا عن أن دستور 1963 رغم انه اعتمد نفس النظام فانه لم يمنعه ذلك من انشاء مؤسسة تقوم بمهمة الرقابة على دستورية القوانين .

(2)- هذا اعتراف صريح بأن القوانين لم تطبق بطريقة سليمة وأن الشرعية الدستورية قد مست قبل المؤتمر .

" يدعو (فقط) الى انشاء هيئة عليا تحت اشراف الامين العام للحزب رئيس الجمهورية للفصل في دستورية القوانين لتضمن احترام الدستور وسموه وتدعم شرعية القوانين وسيادتها وتعمل على تثبيت واستقرار مبادئ الديمقراطية المسؤولة في بلادنا " .

والى ان تنشأ هذه الهيئة (1) فان مسألة حماية الدستور منوطة بالمؤسسة التنفيذية تطبيقا لنص المادة 3/111 من الدستور التي تنص على أن " رئيس الجمهورية " يحمي الدستور " وهذا يعني أن مصير احترام الدستور أو مخالفته مرتبط به لانه هو الذي يستطيع أن يتدخل اعتمادا على سمو الدستور وكونه صاحب السلطة السامية في الدولة لتفسير ما يتماشى والدستور ، و ما يخالفه .

وعليه فان التشريع الوارد منه ومشاريع القوانين المقدمة منه اثناء انعقاد دورة المؤسسة التشريعية لا تخضع لرقابة المجلس لكونه ، غير مختص بحماية الدستور خلافا لاقتراحات القوانين - القليلة - التي تقدمها المؤسسة التشريعية ، فان للرئيس استنادا على المادة 3/111 أن يقيد من اختصاصاتها بدعوى مخالفتها للدستور ، وانها تدخل في المجال المخصص للتنظيم خاصة وأن اختصاصات المجلس عامة تتعلق بوضع القواعد العامة والمبادئ الاساسية و النظام العام والحقوق

---

(1)- نحن لا نرى بأن اسناد رئاسة تلك الهيئة المطالب بانشائها لرئيس الجمهورية أمرا مقبولا ، فوحدة القيادة للحزب والدولة لا تتعارض مع ذلك من جهة ، وهذه الوحدة لا تقتضي أن يترأس رئيس الجمهورية الهيئات الاخرى ،كما انه من جهة اخرى يتنافى مع مبدأ الرقابة على دستورية القوانين ، لان رئيس الجمهورية هو الاخر يمارس الوظيفة التشريعية واسناد رئاسة الهيئة اليه معناه أنه لا يقوم بمراقبة نفسه وانما يراقب المؤسسة التشريعية ، فقد منحه الدستور وسائل كثيرة للتأثير عليها وايقاف اعمالها بل وحلها ، فهل تضيف له وسائل اخرى للتأثير على المؤسسة التشريعية ؟ .

و الواجبـــات الاساسية ، وهي مواضيع يصعب تحديد مداها وقيودها الا مـن قبل حامي الدستور الذي هو المؤسسة التنفيذية .

ومن هنا نستطيع القول بأن انعدام الرقابة على دستورية القوانين يؤكـــد تفوق هذه المؤسسة ، ويرجع ذلك الى أن اختصاصات المؤسسة التشريعية مقيـــدة خاصة بموجب المادة 149 خلافا للمؤسسة التنفيذية التي تستطيع التدخل في مختلف المجالات سواء عن طريق الاوامر أو عن طريق التنظيم ، ولها أن تفسر تدخلهـــا بحرية (1)

ومما يدعم موقفهـــا هو انعدام الجزاء المترتب على عدم مراعاة احـــترام صلاحيات المجلس الشعبي الوطني من قبل الحكومة ، واعتناق مبدأ رفض الخـــلاف بين المؤسستين مما يؤكـــد تفوق المؤسسة التنفيذية وسموها على المؤسســـة التشريعيـــة .

---

(1)ـ أن الاعتماد على المادة 274 من قانون الاجراءات المدنية و المـــادة 178 من الدستور يفســـر على أن الاعمال الادارية التي يصدرها الرئيس لا تتمتع بأية حصانـــة ضد تدخل القاضي لالغائهـــا .

البـــــــــــاب الســــــــــادس

كيـــــــــف المؤسسة التشريعيـــــة في الظـــروف غير العـاديـــــة

الفصـــــــــــل الأول

فكــــــرة الظـــروف غير العـاديـــة مفهـــومهـــا و اسبابهـــا

توصلنـــــا الى أن المؤسسة التنفيذية هي المؤسسة الاولى في الدولـــة لكونها تتمتع بالاولوية والسمو على المؤسسة التشريعية ،وان كانت تشاركهـــا في المجال التشريعي في الحالات العادية ، الا انها في الحالات غير العـــاديـــة تفقـــيد تلك المشاركة وتتحول الى مؤسسة قائمة لا تمارس اي اختصاص سوى انتظار ما سيتخـــذه الرئيس من اجـراءات (1).

(1)ـ لقـــد ظهـــر المفهوم التقليدي لحالة الضرورة في القانون الدستـــوري
J;Lamarque . La conception traditionnelle de la nécéssite en droit constitutionnel R.D.P et SC.P.1961.L.G.D.J.Paris PP.559 à 569.
أول الامـــر في أواخر القرن 19 عشر في البانيا حيث كانت الدساتيـــر الملكية تعترف للامير بسلطة اتخاذ اوامر مستعجلة NOTVERORDNUGEN لهاقوة القانون اعتمادا على حق الضرورة العمومية Staats notreeht (nessi-té publique) والتي تجد مصدرها في فلسفة هيجل عن الدولة ، وكذلك الوضع في ايطاليا فقد ظهرت في ذلك العصر ، الا انها في فرنسا لم تتضح معالمها

الاولى الا لدى الاستعداد لخوض الحرب العالمية الاولى ،ثم امتدت الى رومانيا و سويسرا و اليونان ... الخ .

و يؤكد الفقه الدستوري رغم إختلاف النظريات الى أن الحالة الاستثنائية و الضرورة العاجلة تسمح للحكومة اتخاذ اجراءات لا تدخل في اختصاصها و يقرون بأن هذه الحالة لا تمنع من خضوع تلك الاجراءات للرقابة القضائية او اللاحقة للبرلمان ،الا أنهم يختلفون حول الضرورة و القيمة القانونية لتصرفات الحكومة ، فهناك من يرى بأن الضرورة هي مصدر القانون وهذا الاتجاه يسمى بالنظريات القانونية للضرورة . Théorie juridique de lanécissité

و هناك من يرى بأن مثل هذه التصرفات في كل الحالات هي تصرفات غير شرعية و ان كان يمكن قبولها بسبب الضرورة فسميت بالنظرية السياسية للضرورة : Théorie politique de la nécessité.-

و النظرية الاولى يتزعمها هوريو و ديجي ، أما النظرية الثانية فيتزعمها ايزمان و نيزار و مالبرغ و بارتلمي و دويز .

فالنظريات القانونية للضرورة تتطلب بزعامة هوريو أن السلطة التنفيذية هي السلطة الاولى ،وأن السلطات الاخرى انبثقت عنها ،وبالتالي فانها هي الاصل ، فرغم أولوية مؤسسة المداولة ، الا ان لجهة صاحبة الاختصاص في التدخل هي السلطة التنفيذية ،اذ الحكم معناه التدخل و ليس المداولة و اذا كان الامر كذلك فان هذه السلطة نظرا لوقوع انكسار في الشرعية تفضل قوانين على أخرى لضمان سير المرافق العامة ، فرغم وجود ضمانات لممارسة الافراد حقوقهم و حرياتهم الا انها تكون مختارة بين هذين النوعين فتكون مجبرة على ضمان تنفيذ القوانين التي تكفل بقاء الدولة مع خضوع تصرفاتها لرقابة القاضي .

اما العلامة دوجي فيقدم لنا بعض الشروط لتطبيق حالة الضرورة تتمثل في :

1- قيام حرب دولية ،أو تمرد مسلح أو اضراب عام للموظفين .

2- استحالة مادية لجمع البرلمان أو على الاقل كونه غير مجتمع وأن الحالة الاستعجالية لا تسمح باتباع الاجراءات العادية لاستدعائه في أقرب وقت ؛

3- أن يكون التشريع موضوع بغية عرضه على موافقة البرلمان بمجرد توافر امكانية جمعه و هذا الشرط ضروري .

اما النظريات السياسية للضرورة فهي تلك التي تجد مصدرها في فلسفة هيجل و اعتنقها الفقه الالماني كاهرنج وجيلنيك وجيريير و ترى بأن القانون ما هو الا وسيلة لتحقيق هدف يتمثل في حماية المجتمع و الحفاظ عليه لان الدولة

ومن المتفق عليه أن كل الانظمة الدستورية تعترف بهذه السلطات ، لكنها حفاظا على حريات وحقوق المواطنين والسلطات المخولة للبرلمان . وعدم اطلاق سلطة المؤسسة التنفيذية ، نجدها تضع شروطا وان كانت تختلف أيضا من نظام لآخر ضيقا واتساعا ، الا انها تتمحور في وضع شروط شكلية وشروط موضوعية على المؤسسة التنفيذية مراعاتها بل والتقيد بها (1)

هي التي تسن القوانين بما يحقق مصالحها ، لذا فان اصدار الاوامر للضرورة يجب الاعتراف به ولو صمت المشرع عن ذكر ذلك ، ويشترط " لاباند " ضرورة موافقة البرلمان صراحة عليها في دورته المقبلة .

وقد سميت هذه النظريات ، بالنظريات السياسية لتغليب الجانب السياسي على الجانب القانوني ، فاضافة لما سبق يرى أنصارها بأن المتطلبات السياسية يجب أن تحظى بالاسبقية على الاعتبارات الشكلية ، المتصلة بالشرعية .

وعليه ينتهي انصار هذه النظريات الى انه لا وجود لضرورة فوق الدستور وأن الفكرة المقبولة هي الضرورة السياسية الخارجية عن الدستور ، والتي تضفي على تصرفات الحكومة الموافقة ذلك لان ربط الموضوع بالامور القانونية يعني ترتيب النصوص من حيث القوة . ونظرا لسمو الدستور فان الحكومة لا تستطيع أن تخالف نصوصه تحت ستار الضرورة .

والذي لا شك فيه أن حالة الضرورة نظمت في الدساتير ابتداء من الربع الاخير من القرن التاسع عشر (19) ثم اصبحت صفة تتميز بها الدساتير الحديثة .

(1) - للمزيد من المعلومات والمقارنة بين نظام الحالات الاستثنائية في النظام الفرنسي والنظام الجزائري أنظر :

N.E .Ghozali etM.Benouniche op. cit P. 471.
T.Ben Salah . op. cit P. 199 à 204.
S;Ghouti etN.Etien : La ligalité dexception dans la constitution Algérienne. R.A.S.J.E.P N° 4.1978
G.Burdeau Droit const. op.cit PP 633 à 635
M. Duverger . op. cit TII P 217
Lavroff .op.cit PP 370 à 372
Lamarque .op.cit PP 596 à 612.

واذا كانت الظروف الاستثنائية في فرنسا تعود الى عهد حكم روبيسبير وفي الدستور الجديد الى خطاب " بايو " BAYEU " الذي القاه الرئيس ديغول يوم 16 جوان 1964 حيث اعتبرت ارادة ديغول هي مصدر وجودها (1) فانها في الجزائر أقرت دستوريا في سنة 1963 (2) وفي دستور 1976 حيث خصص للموضوع خمسة مواد (3) تناول فيها السلطات المخولة للمؤسسة التنفيذية الى جانب ما تتمتع به في الحالات العادية مما يسمح لها بتجميع كل السلطات في يدها اثناء الحالات غير العادية ، وكأن المشرع الدستوري نسي حتى لا نقول تناسى التجربة التي مربها النظام خلال الحكم في ظل دستور سنة 1963 حيث سمحت المادة 59 لرئيس الجمهورية آنذاك من تركيز السلطة في يده وابعاد كل المؤسسات من مشاركته في ممارستها أو مراقبة تصرفاته وهذا بسبب غموض شروط اللجوء اليها ، وان كان الغرض من ذلك هو منحه السلطات الكافية لمواجهة كل ما من شأنه أن يمس بكيان الدولة سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي ، بل اننا نجد الدستور يرتب الحالات التي يمكن ان تتعرض لها البلاد ، وكذلك سلطات الرئيس .

ومن جهة أخرى نجد سلطة المؤسسة التشريعية التي تضعف مكانتها بزيادة سلطات رئيس الجمهورية الى أن تختفي ، والسبب في ذلك يعود الى عدم ايراد أي قيد على رئيس الجمهورية لممارسة تلك السلطات .

---

(1)_ انظر: Lamarque . op. cit 596.

(2)_ جاء في المادة 59 من دستور 1963 بأنه " في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الامة و مؤسسات الجمهورية و يجتمع المجلس الوطني وجوبا " .

(3)_ المواد هي من 119 الى 124 .

الفصل الثاني

ابعاد المجلس من مشاركة رئيس الجمهورية في اتخاذ الاجراءات الخاصة للحالات الاستثنائية

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة منظمة في الحالات الاستثنائية سمحت له بابعاد المجلس الشعبي الوطني من مشاركته في اتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الحالات المحددة في الدستور ، وهي حالات الطوارئ ، والحصار ، والاستثنائية والحرب .

المبحث الاول : حالتي الطوارئ والحصار :

لقد نظمت المادة 119 هاتين الحالتين (1) اللتين نجدهما في نص النظام الفرنسي :

1- حالة الطوارئ

ان المشرع الدستوري قد أكد ممارسة نجد مصدرها في فرنسا وأنشئت بسبب الحرب التحريرية الجزائرية ، وكان الغرض منها مواجهة الاوضاع السائدة في الجزائر ، وهذا عن طريق توسيع سلطات الشرطة في مجال الامن وبالتالي تقييد الحريات العامة ، وهذا في حالة وقوع مساس خطير بالنظام العام ، والغرض هو ضمان الامن العام (2) .

---

(1)- جاء في المادة 119 من الدستور مايلي : " في حالة الضرورة الملحة يقرر رئيس الجمهورية في اجتماع لهيئات الحزب العليا والحكومة حالة الطوارئ أو الحصار ، ويتخذ كل الاجراءات اللازمة لاستتباب الوضع " .

(2)- لقد نظمت حالة الطوارئ في فرنسا بموجب امر 3 أفريل 1955 المعدل بموجب الامرين الصادرين في 1955/8/7 و 15جانفي 1960 عن :

T.Ben sala . op; cit P 200

والذي لا شك فيه أن الدستور الجزائري لم يعتمد على نفس الدوافع والاسباب وإنما أقر هذه الحالة لمواجهة أي خطر يهدد النظام العام ، وان كانت السلطات المخولة للولاة في هذا المجال استنادا الى قانون الولاية كافية لمواجهة هذه الاوضاع بحيث يقتصر الرئيس على توجيه تعليمات في هذا الشأن (1) لتوسيع سلطات الشرطة دون حاجة لاعلان تلك الحالة الا اذا كان الغرض من وراء ذلك هو كفالة احترامها وتأكيدها بواسطة نصوص دستورية لان الاقتصار على تنظيمها بواسطة المواد من 152 الى 156 من قانون الولاية يمكن أن يترك مجالا لتدخل المجلس الشعبي الوطني بواسطة مبادرة باقتراح قانون للتقليص من سلطة المؤسسة التنفيذية وهذا عن طريق فرض قيود دقيقة تمكن الجهة القضائية من الغاء كل تصرفاتها المشبوهة بالتعسف في استعمال السلطة .

2- حالة الحصار :

ان حالة الحصار أيضا نجد مصدرها في فرنسا (2) وتعتمد على المادة 119 الغامضة ، كما سنرى ، الا أنها ضرورية باعتبارها المرحلة التي تسبق الحالة الاستثنائية ، رغم اعتمادها على عنصر الضرورة الملحة مثل حالة الطوارئ الغامضة الا انه يمكن اعطاؤها تفسيرا أوسع باعتبارها حالة ضرورية تمكن الرئيس من التدخل لاتخاذ الاجراءات اللازمة لاستتباب الوضع ولتفادي ، ان أمكن ، اللجوء الى الحالة الاستثنائية ، رغم ما في ذلك من امكانية المساس الخطير بحقوق وحريات المواطنين خاصة وأن الدستور لا يضع قيودا معينة على ممارسة تلك السلطة سوى الاستطاع للهيئات المذكورة مع ما تحمله عبارة الاستطاع من معنى فضلا عن عدم ايراده لتمييز بينها وبين حالة الطوارئ مما يصعب معه التمييز بين الحالتين بسهولة من جهة وتقدير المبررات التي دفعت بالرئيس الى اللجوء لممارسة هذه السلطات من جهة أخرى وان كان أغلب الفقهاء يرى بأن حالة الحصار تتميز عن حالة الطوارئ بكونها ذات صلة بالاعمال التخريبية أو المسلحة ، كحالة العصيان أو التمرد أو حالة الحرب (3) غير ان المادة 120 من الدستور الجزائري تنص على نفس الشروط التي تسمح للرئيس باعلان الحالة الاستثنائية (4 مما يجعل

(1)- T.Ben salah . op. cit P.200.

(2)- نظمها قانون 9 افريل 1949 وقانون 3 افريل 1978 أنظر :

N;L.Ghozali et Benaouniche . op. citP472.

(3)- انظر : N.E.Ghozali et Benaouniche op. cit P. 472

(4)- جاء في المادة 120 من الدستور بأنه " اذا كانت البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع على مؤسساتها ، أو على استقلالها ، أو على سلامة ترابها ، يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية . يتخذ مثل هذه الاجراء اثناء اجتماع الهيئات العليا للحزب والحكومة .

تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الاجراءات الخاصة التي تتطلبها

هـــذا الرأي مقبولا في فرنســـــا (1)

أمــا في الجزائر فانه استنادا على نص المادة 120 نستطيع القول بـــأن حالة الحصار هي أقل حدة من الحالة الاستثنائية ، ولا تتطلب بالتالي أن يكـــون هناك خطـــر وشيك الوقوع على مؤسسات البلاد أو استقلالها أو على سلامة ترابها وهو ما يسمح لنا بالقول أن حالة الطوارئ هي أقل حدة من الحالة الاستثنائية من جهة ، لكنها قريبة جدا من حالة الحصار والدليل على ذلك أن المشـــرع الدستوري ذكـــر الحالتين في نفس المادة 119 دون تمييز ولو بسيط بينهمـــا كما أنه خير الرئيس في اللجوء الى احداهما دون الاخـــر ، تاركا له مســـألة تكييف الاوضاع التي تستدعي لجوئه الى تقرير احدى الحالات مع ما يترتب علـــى ذلك من اطلاق سلطته بعيدا عن أية رقابة من القضاء أو الهيئات الحزبية ، خلافا للنظام الفرنسي ، الذي ينقل السلطات في حالة الحصار الى السلطات العسكرية (2) كما أنه هو الذي يقدر متى ترفع الحالتين وتعود الاوضاع الى حالتها العادية .

أمــا المجلس الشعبي الوطني فقد أبعد على الاطلاق في هذا المجـــال وكأن المسألة تتعلق بالمجال التنظيمي ولا صلة لها بالتشريع أو الدستور مـــع أن تقرير احدى الحالتين يؤدي الى تقييد الحقوق والحريات التي اعترف بهـا الدستور للافراد ، وأقام هيئات لكفالة ممارستها ، وعليه فان هذه الحقوق والحريـــات يبقى مصيرها مرتبط بالاجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية والتعليمات التـــي يصدرها في هذا المجال وذلك باعتباره حامي الدستور (3)

المحافظة على استقلال الامة ومؤسسات الجمهورية .
يجتمع المجلس الشعبي الوطني ، وجوبا ، باستدعاء من رئيسه .
تنهي الحالة الاستثنائية حسب نفس الاشكال ، وبناء على نفس الاجـراءات المذكورة اعلاه التي ادت الى تقريرها " .

(1)ـ انظـــر
M.H.Fabre . op. cit P. 426
Lavroff. op. cit P. 370.
Lamarque . op. cit P. 609.

(2)ـ أحمد محيو (ملحق) ص 534 ، 535
S.Ghaouti et B. Etien
op. cit P. 505.

(3)ـ المادة 3/111 من الدستور تنص على أن رئيس الجمهورية " يحمي الدستور " .

المبحث الثاني : الحالـة الاستثنائيـة :

أن الحالة الاستثنائية التي نظمتها المادة 120 من الدستور والتي خلافا للمادة 119 جاءت ببعض الشروط التي يجب توافرها لاعلانها " اذا كانت البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع على مؤسساتها أو على استقلالها أو على سلامة ترابها ... " تسمح لنا بالتساؤل بعد ذلك عن مدى قيمة حالة الحصار اذا كانت الحالة الاستثنائية تقرر بمجرد وجود خطر وشيك الوقوع.. فما هي الاسباب التي تقرر بتوافرها حالة الحصار أو الطوارئ ؟

الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية :

تشترط المادة 120 أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع على مؤسسات الجمهورية ،أو على استقلالها ،أو على سلامة ترابها .

ويستفاد من هذا أن ذلك الخطر يجب أن يكون وشيك الوقوع، رغم أن الدستور لم يضف الى وشيك الوقوع عبارة " حالا " وهذا يعني أنه ترك لرئيس الجمهورية سلطة تحديد متى يلجأ الى استعمال الحالة الاستثنائية .وان كان يفيد وقوعه في مستقبل قريب دون الاعتداد بجسامة الخطر بحيث يكون جسيما ،وانما يمكن تقريرها بمجرد وجود خطر يهدد البلاد داخليا او خارجيا مع مراعاة الحفاظ على حريات الافراد .

الشروط الشكليـة :

اذا كانت المادة 119 قد اشترطت اعلام هيئات الحزب والحكومة اثناء اجتماع الرئيس بها ، فان الحالة الاستثنائية ، ونظرا لخطورتها على حريات الافراد نجدها قد استبدلت عبارة الاجراءات اللازمة بالاجراءات الخاصة وان كان النص لم يحدد ماهيتها وابعادها بما يسمح لنا بتمييزها عن الاجراءات اللازمة،و عليه فان تفسيرها يبقى لرئيس الجمهورية الذي لا يحق لأي أن يراقبه لدى اتخاذ الاجراءات اللازمة او الخاصة.

كما اضافت الى ذلك شرطا آخر يتمثل في اجتماع المجلس الشعبي الوطني وجوبا ، وان كانت هذه الشروط الشكلية لا تغير من الامر شيئا ذلك انها شروط

تتوقف عند جسد حدوث الاجتماع ، فهي لاتشترط ابداء الرأي والتزام الرئيس باستشارتها أو الاخذ برأيها كما جاءت بذلك المادة 16 من الدستور الفرنسي ، الذي اخذ عنه دستورنا الكثير من الاحكام ، فيكفي أن تجتمع الحكومة والهيئات العليا للحزب لكي يمارس الرئيس سلطته في اعلان الحالة الاستثنائية ، وهذا لوحده غير كاف ، فكان من المفروض نتيجة لغموض الشروط الموضوعية ، بل وصعوبة تحديدها بدقة أن توضع شروط شكلية دقيقة تحد من سلطة رئيس الجمهورية في تقرير الحالات الثلاث ، الطوارئ والحصار و الحالة الاستثنائية ، لانه لا يمكن أن نقر بأن اية جهة تلاحظ بأن هناك خطرا وشيك الوقوع وتعارض اتخاذ الاجراءات اللازمة أو الخاصة للحفاظ على استقلال الامة ومؤسسات الجمهورية ، مما يجنبنا التساؤل عن أسباب تقرير حالة الطوارئ من جهة ، والفرق بين حالة الحصار والحالة الاستثنائية ، فنحن لا نشك بأن رئيس الجمهورية ، وقد تقلد ذلك المنصب أنه سيتخذ اجراءات تمس بحريات المواطنين وحقوقهم ، لكنه ليس المنفذ لتلك الاجراءات فكان من المفروض أن تحدد الى جانب الشروط الشكلية التي يراعيها الهيئات التي تراقب فيما بعد تصرفات الجهاز الحكومي ، وهذا ما يدفعنا الى القول بأن رئيس الجمهورية في الحالات سالفة الذكر حر في الدولة وأن المجلس الشعبي الوطني ليس له الا الاجتماع وانتظار ما يتخذه الرئيس من اجراءات دون أن يتدخل لا لمراقبتها ولا حتى للموافقة عليها (1) . فهو أقل من الهيئات العليا للحزب وهذا شيء مسلم به ، لكنه أيضا أقل من الحكومة لوجود رئيس الجمهورية على رأسها ، مما يؤكد

---

(1) - قد يرى البعض بأن النص على اجتماع المجلس الشعبي الوطني ، يعني أنه سيستمر في اعماله التشريعية ومراقبة المؤسسة التنفيذية لانعدام النص الذي يمنعه من ذلك ، وهذا القول صحيح لولم تنص المادة 120 على أن " لرئيس الجمهورية أن يتخذ الاجراءات الخاصة التي تتطلبها المحافظة على استقلال الامة ومؤسسات الجمهورية " فهذا يعني منح السلطة الكاملة للرئيس ومنع كل عرقلة تمارس ضده من قبل أية هيئة أخرى .

أولـوية المؤسسة التنفيذية علـى المؤسسة التشريعية التي تبقـى مجتمعـة ومصيرهـا مرتبـط بالحالة التي تقـرر من قبل رئيـسالجمهورية سواء بانهاء الحـالة الاستثنائية والعودة الى الحالة العادية فيستأنف المجلس نشاطه ، أو مضاعفتهـا والانتقال الى حـالة الحـرب •

المبحث الثاني : حـالة الحـرب :

لقـد نظمـت حـالة الحـرب بموجب المادة 122 ، 123، 124 مـن الدستور ، وهي الحالة الحاسمة التي تكون أشـد من الحالة الاستثنائية ، ويتبدى ذلك في عدم الاقتصـار على أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع ،وانمـا تشتـرط أن يكون العـدوان واقعا أو على وشـك الحصول (1) وفقا لما نصت عليه نصوص ميثـاق الامم المتحدة (2) ، فحـالة الحـرب اذن تشترط توافر شـروط موضوعية وشروط شكلية يجب مراعاتها وان كان بعضها غامضا يسوده لبس•

فبالنسبة للشـروط الموضوعية :

نجـدهـا اذن اكثر وضوحـا من الحالة الاستثنائية وذلك لاشتـراط وقوع العدوان أو أنه على وشك الحصول والذي يمكن تبيانه من الملابسات المادية بالاعتـداء على البلاد أو أنه اصبح حتميا ، وذلك بالتحضير العسكـري وحشد الجيش ومحاولة ممارسة الاعمال التخريبية ، وهذا من شأنه ان يقيد من سلطـات رئيس الجمهورية في اعلان الحرب ، وان تقدير ملاءمة اعلانها يعود اليـه •

---

(1) ـ جـاء في المادة 122 مايلي : " في حالة وقوع عدوان فعلي أو وشيك الحصول حسبمـا نصت عليه الترتيبات الملائمـة لميثاق الامم المتحدة ،يعلن رئيـس الجمهورية الحرب ، بعد استشارة هيئة الحزب القيادية واجتماع الحكومة والاستماع الى المجلس الاعلى للامن •
يجتمـع المجلس الشعبي الوطني بحكم القانون
يوجـه رئيس الجمهورية خطابا للامـة يعلمها بذلك •"

(2) ـ انظـر المادتان : المادة 2 فقرة 3 والمادة 51 من ميثاق هيئة الامم المتحدة ،فقد جـاء في هذه الاخيرة بأنه " ليس في هذا الميثاق مـا يضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول فرادى أو جماعات ، في الدفـاع عن انفسهم اذا اعتـدت قوة مسلحة على أحد اعضاء الامم المتحدة •••"•

أمـــا الشـروط الشكليـــة :

فهـي أيضـــا اشـــد من الشروط المحددة في الحالات السابقة ويظهـــر ذلك فيما يلـــي :

1- اشــــتراط استشارة هيئـــة الحزب القياديـــة :

اذا كانت الاستشارة غير ملزمة لا تقيـــد رئيس الجمهورية ، الا انها ضـرورية ومن هنا نجد الاختلاف بين حالة الحـرب و الحالات السابقة التي لا تشتـــرط استشارة الهيئة الحزبية القيادية وانما تكتفـي باجتماع هيئات الحزب العليا •

فالاستشارة ولو أنها غير ملزمـــة ، الا أن الرئيس عليه أن ياخذها بعـين الاعتبار اذا أراد اعلان الحـرب •

2ـ حـالة الحـرب تميز بين الجهة الحزبية المستشارة :

بالمقارنة مع الحـالات الاخرى ، فالنص يقضي بأن تستشار هيئة الحـــزب القيادية خلافا للحالات السابقة التي تتحـدث عن هيئات الحزب العليا •

ويبدو أن هذا التمييز مقصود ، ويراد به المكتب السياسي لصعوبة أو استحـالة جمع الهيئات الحزبية العليا (اللجنة المركزية أو حتى الامانة الدائمـة) المشار اليها في المادتين 119 ، 120 ، وما يدعم رأينا هو استعمال عبارة الجمع (الهيئات العليا للحزب والحكومة ، فنحن نعلم بأن المقصود بالحكومة هو مجلس الوزراء لا غير ، أمـــا هيئات الحزب فيمكن أن يقصد بها المكتب السياسي أو اللجنة المركزية أو الامين العام أو الامانة الدائمة للجنة المركزية مع أن هذه الاخيرة ليست سوى أمانة أي جهاز في يد الرئيـس •

ونظرا لصعوبة جمع مؤتمر استثنائي للحزب فاننا نستبعد أن يكون هـــو المقصود ، وعليه فان المراد بهيئة الحزب القيادية ليست اللجنة المركزية ولا الامانة الدائمة لانه لو كان المقصود هو الهيئتين فلمـا هذا الاختلاف في التسميـــــة ويستشف ذلك أيضا من الفقرة الاخيرة للمادة 118 التي تقيد رئيس الدولة فــي حالة الشغور من ممارسة بعض السلطات التي احتفظ الدستور بها لرئيس الجمهورية فحـفـــاظا على استقرار الدولة ومؤسساتها سمحت هذه الفقرة لرئيس الدولة بتطبيق

المـــواد 120 ، 121، 122 ، 124 دون المادة 123 التي تقضي بايقــاف العمل بالدستور ، وهذا بموافقة المجلس الشعبي الوطني و الاستشارة المسبقــة لقيادة الحزب (1) .

3ـ الاستماع الى المجلس الاعلى للأمــــن :

ان هذا الشرط غير وارد في المادتين 119 و120 من الدستور ، وبتقرير مراعاته في المادة 122 يتضح لنا الاختلاف البين بين حالــة الحرب وغيرهمـــا من الحالات وذلك لما لهمـــا من مساس خطير بالحريات العامة ، حيث تتولــى السلطات العسكرية ومحاكمهـــا كل السلطات (2) ، و ان كان رئيس الجمهورية هو رئيس هذا المجلس وهو الذي يحـــدد طـــرق تنظيمه ، ويقوم بتسييـــره (3) و هـــو وزير الدفاع والقائد الاعلى للقوات المسلحـــة (4) .

والذي لا شك فيه أنه رغم ورود هذا الشرط الا أن رئيس الجمهوريـــة لكونه رئيس المجلس ، فانه يتمتع بكامل الحرية في اتخاذ القرار النهائي بعـــد الاستماع لاعضاء المجلس وتبيان وجهات نظرهم خاصة منها الاستراتيجية والفنيـــة ومدى ملاءمـــة اعلان الحرب أو تأجيل ذلك .

4ـ توجيـــه خطاب للامــــة :

ان اعلان الحرب يستدعي توجيه خطاب للامـــة من قبل رئيس الجمهوريـــة يعلمها فيه بالاجـــراء المتخذ من قبله ، والغرض من ذلك هو اخطاره باعـــلان

---

(1)ـ الفقرة الاخيرة من المادة 118 تنص على أنه " لا يمكن تطبيق احكام المواد 120 ، 121، 122 ، 124 من الدستور الا بموافقة المجلس الشعبـــي الوطني مع الاستشارة المسبقة لقيادة الحزب " .

(2)ـ أنظـــر الاستاذ أحمد محيو المرجع السابق ص 536 .

(3)ـ جـــاء في المادة 152 من الدستور " يؤسس مجلس أعلى للامن برئاســـة رئيس الجمهورية ، مهمته تقديم الاراء حول كل القضايا المتعلقة بالامـــن الوطني الى رئيس الجمهورية ، يحـــدد رئيس الجمهورية طرق تنظيـــم المجلس الاعلى للامن و تسييـــره " .

(4)ـ المـــادة 111/ 4 ، 5 من الدستــــور .

الحـــرب وما يترتب على ذلك من تقييـــــد للحريات العامة و تولي جميـــــــع السلطات وممارستها من قبل السلطة العسكـــرية .

5- اجتماع الحكومــــــة :

انه شـرط وارد في المادتين 119 و 120 من الدستور ويكون ذلـك تحت رئاسة رئيس الجمهورية الذي له أن يقرر حالة الحرب دون أي تقيده برأي الوزراء فلم يقيده الدستور اطلاقا الا بضرورة " الاجتماع باعضاء الحكومة " .

6- اجتماع المجلس الشعبي الوطني :

ان المجلس وفقا للدستور يجتمع ليس بدعوة من جهة معينة (رئيســـه أو رئيس الجمهورية) وانما وفقا للدستور الذي يوقف رئيس الجمهورية العمل بـه (1) وهو الذي يوافق على الهدنة والسلم ، ثم تعرض اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم على الهيئة القيادية للحزب والمجلس الشعبي الوطني (2) .

وهذا الاجتماع لا يمنحـــه أية سلطة لمراقبة رئيس الجمهورية خلافا للوضع الذي كان سائدا في ظل دستور 1963 (3) ، خاصة اذا علمنا بأن ما يعرض علـــى المجلس الشعبي الوطني يعرض أولا على الهيئة القيادية للحزب مما يكسب اتفاقيــة الهدنة أو معاهدة السلم قوة سياسية ومعنوية يصعب على المجلس مخالفتها ، وهذا يعني أن اللجوء اليه ، الهدف منه هو اضفاء الصفة الشرعية القانونية على التصـــرف لا غـــير .

---

(1)- جـاء في المادة 123 " يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب و يتولى رئيس الدولة جميع السلطات .

(2)- " يوافق رئيس الجمهورية على على الهدنة والسلم .
تقدم اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم ، فورا ، الى الموافقة الصريحـة للهيئة القيادية للحزب طبقا لقانونه الاساسي ، كما تعرض على المجلس الشعبي الوطني طبقا لاحكام المادة 158 من الدستور " .

(3)- جـاء في المادة 44 من دستور 1963 ، " يعلن رئيس الجمهورية الحـــرب و يبرم السلم بموافقة المجلس الشعبي الوطني " .

واذا تأملنا المصطلحات المستعملة في مختلف هذه المواد التي تنظم الحالة الاستثنائية والتي يعتمد عليها الرئيس لاستعمال السلطات المخولة له في الدستور ، نجدها غامضة يكون تفسيرها لصالحه •

فعبارة الضرورة الملحة ، قد يكون المقصود منها الضرورة الفورية غير القابلة للتأخير ، ومع ذلك تترك الرئيس حرا في تقديرها ، وكذلك في اتخاذ الاجراءات اللازمة لاستتباب الوضع ، وهذا التعبير يعني أنه يتمتع بكافة السلطات دون مراقب لتقدير الاجراءات التي يجب اتخاذها •

ومع هذا نجد النص يستعمل مصطلح آخر اكثر اتساعا لدى الحديث عن الحالة الاستثنائية حيث يقرر ان للرئيس أن يتخذ الاجراءات الخاصة ، فلا يقتصر على الاجراءات اللازمة ، ورغم صعوبة التمييز بين الاجرائين لانعدام وجود هيئة تناط بها مهمة الرقابة على تصرفاته ، فهي اجراءات أوسع على ما يبدو ، ونفس الوضع بالنسبة لانهاء الحالة الاستثنائية ، فرئيس الجمهورية هو الذي يقرر انتهاء حالة الحصار أو الطوارئ أو الحالة الاستثنائية وفق تقديره ، وبالتالي فانه بامكانه أن يتخذ اي اجراء مهما كان دون قيد ، بشرط أن لا يصل الى حد تعديل الدستور •

أما في حالة الحرب فان عبارة وشيك الحصول تترك لرئيس الجمهورية السلطة الكافية لتقدير متى تعتبر الحرب وشيكة الحصول لاعلانها ،كما أن اجتماع المجلس الشعبي الوطني بحكم القانون وايقاف العمل بالدستور طيلة مدة الحرب و تولي رئيس الدولة جميع السلطات هي عبارات تثير العديد من الملاحظات :

1- ان تولي رئيس الدولة جميع السلطات يقتضي أن يمارس السلطات العادية وسلطات الهيئات الاخرى ، ومن بينها المجلس الشعبي الوطني الذي بالتالي يفقد وظيفة التشريع والمراقبة المقررتين له ، حيث تنتقل الى رئيس الدولة. وعندها يثور التساؤل عن دوافع واهداف اجتماع المجلس الشعبي الوطني باعتباره هيئة دستورية أنشئت وتمارس وظيفتها وفقا لهذا الدستور الذي أوقف العمل به مما يترتب عنه ايقافه ، فاذا كان الرئيس يوقف العمل بالدستور بما فيه من مبادئ وقواعد فانه بالنتيجة يوقف نشاط الهيئات المنشأة بواسطته •

2- ان تولي رئيس الدولة جميع السلطات يعني حلوله محل صاحب السلطة وهو الشعب ، فيسمو على جميع المؤسسات الدستورية ، فضلا عن أن اللجوء الى استعمال عبارة جميع السلطات يعتبر عودة للمصطلح التقليدي الذي يميز بين السلطات الثلاث ، وان كان يراد هنا تجميعها في يده ، مما يجعل منه مجسد للامة وأسمى من القانون .

3- ان رئيس الدولة اذا كان يتولى جميع السلطات فهذا يعني أنه صاحب السلطة في انهاء الحرب والموافقة على الهدنة والسلم وهي سلطة لا قيد عليها ، ذلك أن له أن ينهي الحرب أو يستمر فيها ،كما أن له أن يهادن دولة ويعلن عن الهدنة ثم يعود للحرب او يوافق على السلم ، فايقاف الحرب لا يعني على الاطلاق السلم وعودة الشرعية الدستورية وحكم القانون ،اذ اننا لا نجد ربطا تلازميا بين انهاء الحرب أو الموافقة على الهدنة أو السلم ،مما يترك للرئيس الحرية الكاملة في التصرف لاعادة حكم القانون .

4- ان ممارسة الرئيس لجميع السلطات يسمح له بتعديل مختلف النصوص القانونية التي - وان كان مشرعا في الحالات العادية - تؤثر على احكام الدستور مما يجبر المجلس،بعد عودة الاوضاع الى حالتها العادية على اقرار اقتراح الرئيس لتعديل الدستور .

5- ان اشتراط موافقة المجلس الشعبي الوطني مع الاستشارة المسبقة لقيادة الحزب على تطبيق احكام المواد 120 ، 121 ، 122 و 124 من الدستور من قبل رئيس الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية يؤكد سمو رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني ، ويظهر ذلك من خلال المكانة التي منحت له اثناء حالة الشغور للحفاظ على احكام الدستور ومنها على الخصوص الحقوق وحريات المواطنين .

6- ان تولي رئيس الدولة جميع السلطات يفرض تساؤلا عن سبب تغيير مصطلح رئيس الجمهورية ؟ فهل يقصد من وراء ذلك أن ايقاف العمل بالدستور يفقده تلك الصفة ويتحول الى رئيس دولة يتصرف وفق ما يراه مناسبا أم أنه لم يعد يمثل الشعب وبالتالي فلا يتمتع بجميع السلطات مثلما يفهم من نص المادة 117 التي تستعمل نفس المصطلح على رئيس المجلس الشعبي الوطني اثناء توليه رئاسة الدولة في الشغور (1) .

---

(1)- جاء في الفقرة الثانية من المادة 117 مايلي : " يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة لمدة اقصاها خمسة واربعون يوما (45) تنظم خلالها انتخابات رئاسية ".

والحق أن هذا المصطلح يبقى غامضا اذا ما قارنا مكانة الشخصين اثناء الحالة الاستثنائية ٠

فرئيس الدولة اثناء الحالة الاستثنائية يستمد شرعية وجوده ليس من الدستور فقط بل من الشعب والحزب ، مما يخوله وفقا لنص المادة 123 الى شخص أسمى من الدستور ، وقراراته أقوى من القواعد الدستورية فيصبح هو القمة والقاعدة في آن واحد يتخذ الاجراءات الخاصة أو اللازمة الملزمة دون ان يتلقى أوامر أو توجيهات ولا حتى ملاحظات أو آراء ، مما يجعل منه صاحب السيادة الفعلية بتجسيده للامة (1) ، خلافا لرئيس الدولة في حالة الشغور فهو لا يمارس الا بعض المهام التي يمكن حصرها في الاشراف على السير العادي للشؤون العامة لمدة خمسة واربعين يوما (45) وتنظيم الانتخابات الرئاسية ، أما المسائل الهامة فقد منع من ممارستها بموجب المادة 118 من الدستور (2) ومنها المادة 123 التي تمنح رئيس الجمهورية ايقاف العمل بالدستور ٠

واذا كان المراد من مصطلح رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية فهناك أيضا يطرح تساؤل آخر ، لماذا نجد هذا المصطلح في المواد (104 مقرونا برئيس الجمهورية و 117 ، 123) فقط (3) ، بعد استعماله في المادة 123 نجد الدستور يعود الى المصطلح العادي وهو رئيس الجمهورية وكذلك الحال في الفقرة الخامسة من المادة 117 (4) أم أن المراد من ذلك هو التمييز بين الشخص الذي عين ويحكم وفقا لاحكام الدستور ويحترمها ، والشخص الذي لم يتم اختياره من قبل الشعب مباشرة أو الذي اصبح يحكم خارج الدستور بعد أن اوقف العمل به ٠

(1) — الجملة مأخوذة من رسالة J. HABBAS. op. cit.

(2) — جاء في المادة 118 من الدستور مايلي " لا يمكن حل أو تعديل الحكومة القائمة ابان وفاة أو استقالة رئيس الجمهورية ، الى أن يتسلم رئيس الجمهورية الجديد مهامه ٠
لا يمكن اثناء فترة الخمسة والاربعين يوما المشار اليها في الفقرة الثانية من المادة 117 من الدستور تطبيق احكام المادتين 112 و 113 ولا احكام الفقرات 7 ، 13 ، 14 من المادة 111 ولا احكام المادتين 123 ، 163 ٠
لا يمكن اثناء نفس الفترة ، انهاء مهام نائب رئيس الجمهورية ، والوزير الاول ٠
كما لا يمكن تطبيق احكام المواد 120 ، 121 ، 124 من الدستور ، الا بموافقة المجلس الشعبي الوطني مع الاستشارة المسبقة لقيادة الحزب " ٠

(3) — جاء في المادة 104 مايلي : يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية وهو رئيس الدولة ٠

(4) — جاء في المادة 117 الفقرة الخامسة مايلي " يمارس رئيس الجمهورية المنتخب مهامه طبقا لاحكام المادة 108 من الدستور " ٠

ويبـــدو أن مصطلح رئيـــس الدولة أريد به كذلك لغلبة الجانب السياسي على الجانب الدستوري والشعبي .

7- ان منح جميع السلطات لرئيس الدولة أو السماح له باتخاذ الاجراءات اللازمة أو الخاصة دون مراقبة يمكن أن تنتج عنه عواقب خطيرة تمس باحكـــام الدستور وبالنتيجة مؤسســات الدولة ، اذ أن فسح المجال على مصراعيـــه يمكن أن يدفع ببعض المتعطشين للسلطة الى القيام بتصرفات لا حدود لها تحـت ستار احكام الدستور (1) .

كـل هذه الملاحظات تبين لنا بأن المؤسسة التنفيذية في الجزائر هـــي أسمى مؤسسة في الدولة ، لكون المشرف عليها هو حامي الدستور يستطيع أن يوقف العمل به في حالة الحرب ويجسد وحدة القيادة للحزب والدولة ، اما المؤسسات الاخرى ومنها المؤسسة التشـــريعية ، فان ممارستها للوظيفة المسندة لها فـــي الحالات السابقة مرتبطة بارادة رئيس الجمهورية باعتباره مفتاح قبـة النظـام *clé de voûte* على حد تعبير بعض الفقهاء (2) .

اما في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب فان هذه المؤسسة ينحصر دورهـا في الاجتماع وانتظار ما يقرره رئيس الجمهورية دون أن تتدخل أو تحاول أن تمارس وظيفتها ، وعليه فان مصيرها مرتبـــط بتصرفات رئيس الجمهورية الا اذا نفـــذ ما طالب به المؤتمـــر الخامس لحـــزب جبهة التحريـــر الوطنـــــي (3)

---

(1) ـ انظـــر في ذلك :
T.Ben salah .op.cit P. 204.

(2) ـ لقد استعمل هـــذه العبارة رجل القانون والسياسة السيد ميشـــال دبيـــري أمام مجلس الدولة الفرنسي في 27 أوت 1958 وهو تعبيـــر عن رغبة واضعي الدستور الفرنسي :
J.L.debré Les idées constitutionnelles de Géneral Degaule LGDJ Paris 1974 P.256
M.H.Fabre . op. cit P.371
Lavroff . op. cit P. 381.

(3) ـ انظـــر اللائحـــة المتعلقة بالسياسة العامة للمؤتمر الخامس لحزب جبهـــة التحرير الوطنــــي .

من إنشاء هيئة دستورية تناط بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين وتكييف التصرفات التي تقوم بها المؤسسات الدستورية ، ومنها المؤسسة التنفيذية في الحالات العادية والاستثنائية ، وأن لا تسند رئاستها لرئيس الجمهورية (1) .

(1)- ناديا بإنشاء هيئة دستورية في سنة 1980 ، انظر دروسنا في النظرية العامة للدولة لطلاب السنة الاولى 1981 ٠ 1982.

الخاتمة

ان انتهاج النظام السياسي الجزائري مبدأ الاقتراع العام لاختيار اعضاء المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية ، و وسيلة الاستفتاء كطريقة لممارسة الديمقراطية لم تقض نهائيا على الطرق السابقة في اتخاذ القرارات السياسية و لا على اساليب الحكم قبل دستور 1976 و هذا بسبب الثقة المفرطة للمؤسسة التنفيذية في نفسها نتيجة للمركز الممتاز الذي كانت تحتله في الدولة قبل وضع الدستور والذي مكنها من تسيير البلاد منذ 19 جوان 1965 بمفردها دون مساعدة تذكر ، واعتقادها حتى لا نقول تأكدها ، بأن قبول مختلف فئات المجتمع العيش في غموض لانعدام وجود طبقة متكاملة متجانسة متميزة في المجتمع يسهل عليها القبض على السلطة بطريقة محكمة و يفتح آفاقا واسعة أمام ممارسيها لتدعيم مكانتهم ، حتى أصبحوا في آخر الأمر يشعرون أنهم الموجهون للثورة والحكم في الخلافات القائمة بين مختلف الفئات والمؤسسات معتمدين على البيروقراطية التي استطاعت أن تقنعهم بأنها قادرة على حل كل المشاكل الاجتماعية .

ولعل هذا الاعتقاد هو الذي جعل الاشخاص المشكلة منهم المؤسسة التنفيذية على مستوى الدولة يقتنعون بأنهم فوق المؤسسات الاخرى ، وأن عليها أن تعمل وفق توجيهاتها وفي الاطار الذي رسمته أو ترسمه لها ، و يبدو ذلك واضحا في المكانة التي منحتها لنفسها ، باعتبارها المبادر والمستفيد اثناء وضع الدستور بالمقارنة مع غيرها من المؤسسات التي أنشئت أو أقرت بموجبه ، والتي لم تتمكن حتى الآن من فرض وجودها الا بموافقة المؤسسة التنفيذية .

واذا كـــان المجتمـــع الجزائري قـــد تأثـــر بالتحولات المـــرادة من قبـــل الرئيس الراحل هـــواري بومدين والفنيين الذين يحيـــطون به (1) فاننـــا بعـــد وضع الدستور نستطيـــع استخلاص بعض النتائج الاخـــرى التي تؤكـــد تفوق المؤسســـة التنفيذيـــة وتبعية ، المؤسسة التشريعية لهـــا وفقا للنظـــام القانوني الجـــزائـــري وهي :

ـان المؤسسات الدستورية كقاعدة عامـــة تؤثـــر وتتأثـــر أثناء أدائهـــا لوظيفتهـــا بغيرهـــا من المؤسسات ، ويتبدى ذلك على الخصوص في سلطـــة البت في المسائل التي تدخـــل في اختصاصاتها ، وحقها في الاعتراض علـــى تصرفـــات غيرهـــا وتوجيـــه الاسئلـــة والاستجواب والرد عليها ومراقبـــة كـــل مؤسسة للاخـــرى على تصرفاتهـــا حفاظا واحترامـــا لاحكام الدستـــور وهو مـــا لانجـــده في الدستـــور الجزائري ، وان وجـــد فانه مقـــرر لجهـــة دون الاخـــرى ، فضلا عن انعدام الجزاءات التي تترتـــب نتيجة لعـــدم احترام احكامه من قبل المؤسســـة التنفيذية .

ـ ان صعوبة الفصل في القمة بـــين الوظيفتين السياسية والتنفيذية ، رغـــم فصلها عن الدستور شكليا ، أمـــر مستحيل لجمع الوظيفتين في يـــد شخـــص واحـــد ، وعندها كـــيف لنـــا القول بأن الاجهـــزة (الحزب والدولـــة) تعمل في اطاريـــن منفصلين وبوسائل مختلفة لتحقيق اهداف واحدة ولـــو على الاقل على المستـــوى المركـــزي .

---

(1)ـ قول منقول من قبل الاستاذ بيردو عن : W.B.Quandt : Révolution and political leadership Algéria PP.54 à 58.

انظـــر الاستاذ : G. Burdeau : Traité de science politique 10eme Ed T7 L.G.D.J 1974 Paris P.65.

ـ ان الفصل لا يكـون الا حيث الممارسة ذلك انه رغم تكـامـل الحزب والدولة الا انه من الصعوبة بمكـان التوفيق بين فصل الحزب عن الدولة وتحقيق وحـدة القيـادة •

ـ ان النظـام السياسـي وفقا لقيادة الحـزب والدولة الواحـدة يسير في شكـل دائـري مغلـق تحت قيـادة رئيس الجمهورية الامين العـام للحـزب •

ـ ان الدستور بالتالـي هو قبل كـل شيء رئيس الجمهورية باعتبـاره الشخـص المستفيـد من جهـة ، والمختص باقتراح تعديله من جهـة ثانيـة كما انه هـو الممـارس للسيادة باسم الشعب الذي بتفويض السلطة الموحدة للرئيـس قيد نفسه بالامتناع عن ممارستهـا ـ دستوريا ـ الا بموافقة رئيـس الجمهورية •

ـ ان المؤسسـة التشريعـية بموجب الدستور لم تعـد صاحبة الاختصاص الوحيد في التشريع أو التمثيل الوطني أو التعبيـر عن الارادة العامة للشعـب •

ـ ان انتفاء الامكانـات والمعلومـات تجعل النائب يفقد روح المبـادرة والبحث والابتكـار في مجال التشريع ومساعدة المؤسسة التنفيذيـة لبلـوغ الاهـداف المسطـرة وكذا التعبيـر عن ارادة الشعب ، فتتحـول مؤسستـه الى هيئة للموافقة على مشاريـع وتصرفات الحكومـة بعد ان فقدت حق تحديـد جـدول الاعمال وترتيب المواضيع التي يحتويهـا و أقرت عمليا قاعدة الموافقة الضـرورية على الاوامـر التي يصدرها رئيس الجمهورية فيما بين دورة واخـرى لها وانعدام الرقابة على دستورية القوانين •

ـ ان الوسائل التي تتمتـع بها المؤسسة التنفيذيـة تمكنها ، ولو على الاقل في بعـض الحـالات وعلى مستويات معينة ، من امتصاص قـدرات و شجاعـة

اعضـاء المؤسسـة التشريعيـة وغيرها على مراقبتها و توجيه النقد اليهـا ومسـائلتهـا .

- ان المؤسسة التنفيذية بذلك تكون هـي القائـدة للعمـل التشريعي والسياسـي الى جـانب التنفيـذي فيكـون بذلك رئيسهـا حـر في حركاتهـا لا يجسـب مع الغـير لاستقلاليته عن كـل المؤسسات الاخـرى فتتركـز في يـده السلطـة و تتطابق مع وحـدة القيادة و وحدة السلطة ،حسب مفهوم القائميـن عليها ، ويكون بذلك هو مفتاح قبـة النظـام لا يدخل أو يخـرج منه أحد أو يتخـذ فيه قـرار سياسـي الا بأمـر منه أو بموافقتـه .

- ولتفـادى هـذا الانغـلاق وتركـيز السلطة وتحويل المؤسسـة التشريعيـة الى جهـاز تابع لتدعيـم وتقديم المشورة للمؤسسة التنفيذية ،وتحقيقا لمبدأ الديمقراطية الشعبية والاشتراكية باشراك كـل المؤسسات في اتخـاذ القرارات السياسيـة المنسجمـة ،فـان الدعوة الى التسليـم والاعتـراف بتغيـر الظـروف بعد وضع الدستور وضرورة الاقتناع بوجـود مؤسسـات دستورية تختلف عن المؤسسـات السابقة تقع على عاتقهـا مسـؤوليـات عظيمـة تفرضهـا متطلبـات الديمقراطية الشعبية والاشتراكيـة وارسـاء تقاليـد جـديدة تتماشى مع ما وصل اليه المجتمع وتنسجم مع ما يصبـو اليـه تبدو قابلة للمناقشـة والبحث وهذا بالتفكـير في تعديل بعـض المواد الدستوريـة والقانونيـة أو اضافتهـا والاعـتراف باختصاصـات المجلس الشعبي الوطنـي كمؤسسة معبرة عن الارادة الشعبية ، وتجنـب القيـام بأي عمل من شأنه أن يقلل من أهميتهـا وهذا لن يكون الا بـ :

- تولـي وسائل الاعـلام ابـراز دور وأهمية المجلس الشعبي الوطنـي حتى يسـترد مكانته التي كـان من المفـروض أن يكون عليها كمؤسسـة حلت محل المجلس الوطنـي للثورة الجزائريـة بقيادة حزب جبهة التحريـر الوطنـي .

<u>فـي الدستور :</u>

- تعديل المادة 191 من الدستور بما يمكن المجلس الشعبي الوطنـي من مشاركـة رئيس الجمهورية في اقتراح تعديل مواد الدستور الجامدة جمودا نسبيا .

- تعديل المادة 192 بما يسمح للمجلس الشعبي الوطني مناقشة اقتراح التعديل قبل اقراره بثلثي اعضائه أو رفضه .

- تعديل المادة 193 بما يسمح للمجلس الشعبي الوطني مناقشة اقتراح التعديل قبل اقراره بثلاثة ارباع اعضائه .

- تعديل المادة 14/111 المتعلقة بحق رئيس الجمهورية في اللجوء الى الشعب لاستفتائه في كل القضايا ذات الاهمية الوطنية وذلك باشراك المجلس الشعبي الوطني في ذلك دون أن ينفرد أحدهما بممارسة هذا الحق .

- اقرار نظام الرقابة على دستورية القوانين ، وهذا بادراج نص جديد في الدستور يحدد كيفية تشكيل المجلس الدستوري (اقتراح تسمية) واختصاصاته دون أن تسند رئاسته الى احد رئيسي المؤسستين التنفيذية والتشريعية ، وأن يكون أغلبية اعضائه ورئيسه من رجال القانون ذوي الكفاءات العالية الملتزمين بمبادىء حزب جبهة التحرير الوطني، أما البقية من الاعضاء فيعين نصفهم من قبل المؤسسة التنفيذية والنصف الثاني من المؤسسة التشريعية لفترات محددة وان يكون هذا المجلس ذو طبيعة قضائية وليس سياسية ،أحكامه نهائية غير قابلة للطعن .

- اقرار حق رئيس المجلس الشعبي الوطني في اصدار القوانين التي لم يصدرها رئيس الجمهورية خلال الأجل المحدد في المادة 154 مباشرة .

- الغاء الخيار الممنوح لرئيس الجمهورية في الفقرة الاولى من المادة 163 من الدستور (1) .

---

(1)- جاء في هذه الفقرة " لرئيس الجمهورية ان يقرر ، في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة ، حل المجلس الشعبي الوطني او اجراء انتخابات مسبقة له " .

ـ تقييـــد حـق رئيــس الجمهورية في التشريع عن طريق الاوامــر المنصوص عليه في المــادة 153 من الدستور امـــا باشتراط توافر شــروط معينة كحالة الضرورة واما أن يعلق حق التشريع على تفويض من المؤسســـة التشريعية في مجال أو مجالات معينة ولمدة محددة تحقق الهدف المـــراد تحقيقـــه دون أن تتعـــداه •

ـ تعديـــل المادة 157 بما يسمح للنواب مناقشة السياسة الخارجيــة باقتراح لائحة من عشرين (20) نائبـــا والالتزام بالتقيـــد بهـــا •

ـ تتممـــة المادة 119 على النحو التالي ••• ويتخذ كل الاجـراءات اللازمـــة لاستتباب الوضع ، على أن يخطــــر المجلس الشعبي الوطني خـــلال الاسبوع الاول من اتخــاذ تلك الاجـراءات بخطاب امام المجلس يحدد فيـــه المـدة التي يراهـــا ضـرورية لاستتباب الوضع •

بعـــد مـرور المدة المحددة ترفع حـالة الحصار أو الطوارئ أو تمدد بناءً على طلب من رئيس الجمهورية الذي يحـدد ايضا المدة القصوى لاستتباب الوضع •

ـ تعديل الفقرة الثالثة من المادة 120 بما يلي : " يوجه رئيـــس الجمهورية خطابا الى المجلس الشعبي الوطني يخطـره فيه بالاجـراء واسبابه ويحـدد فيه المدة القصوى للحالة الاستثنائية ولا تمـدد الا بموافقة المجلـــس الشعبي الوطني •

في النظـــام الداخلي :

ـ تعديل المادتين 99 و 122 من النظام الداخلي للمجلس الشعبـــي الوطني المتعلقتين بموافقة الحكومة على جدول اعمال المجلس و ترتيب مواضيعـــه وهذا باقرار ادراج المواضيع الهامة بموافقة الحكومة في جـدول اعمال اساســي يحـدد الوقت المخصص له بثلثي مدة الدورة ، وما بقي يسمى بجدول الاعمـال التكميلـــي الذي يخصص لدراسة اقتراحات النواب التي لم تعرها الحكومـــة الاولوية ، وكذلك لرد الحكومة على الاسئلـــة والاستجوابات المطروحة عليهـــا من قبل النواب •

ـ صياغـــة المـادة 148 على النحو التالي : " يحـــدد مكتب المجلـــس الشعبي الوطنـــي تاريخ الجـلسة التي سيجـرى خلالها النظر في الاستجواب" •

ـ تعديل المـادة 51 بعقد الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي الوطنـي في الاشراف على اشغال المكتب فقـــط •

ـ النص على انشـاء لجنة للدفاع الوطني في المجلس الشعبي الوطنـــي تماشيا مع السياسة المعتنقة من قبل البلاد فيما يتعلق بدور الجيش الوطني الـــى جانب المهمة التقليدية المعقودة له في المجال السياسي والتنمية الوطنيـــــة وهو ما يستدعي ان تخضع نشاطاته للمراقبة باستثناء تلك التي تدخل في المجـــال الامنـــي وتستدعي السرية التامـــــة •

ـ الغاء " لا " النفـــسي الواردة في الفقرة الثانية من المادة 149 •

ـ اضافة فقرة للمادة 152 تصاغ على النحو التالي " يمكن عرض اية لائحة بهذا الشأن لموافقة المجلس الشعبي الوطني " •

فـــي القـــانون الاساسي للنائب :

ـ الغاء " لا " النفـــي الواردة في المادة الثالثة •

ـ الغاء المـــادة 11 •

ـ تقريـــــر انتداب النائب طيلة الفترة النيابية والغاء المواد المتعلقـة بالغاء الانتداب في الامر رقم 82ـ02 •

فـي النظـــام الداخلي للجنة المركزية :

ـ تعديل المادة 111 من النظام الداخلي للحزب والمادة 102 من القانون الاساسي للحزب المتعلقة باستدعاء لجنة الانضباط المركزية للحزب التي يجـــب أن يخضع لاوامرها كل اعضاء اللجنة المركزية ، بحيث تصاغ على نحو يسمح للامـــين

العـــام أو لثلثي اعضاء اللجنة المركزية بدعوتها للانعقاد للنظر في التهـــم التي يمكن أن توجه لاعضاء المكتب السياسي ، بعد الاستماع الى كـــل الاطراف ثم اعـــداد تقرير مفصل يعرض على اللجنة المركزية بعد ثلاثـــة اشهـــر دون حضور المتهـــم او المتهمين لاتخـــاذ القرار الملائـــم وان يكون اقتراح تعويضـــه من قبل الامـــين العام للحزب او تطبيـــق المـادة 117 من الدستور المعدلة بموجب القانون رقم 79ـ06 المؤرخ فـــي 7 جويلية 1979 ، وعرضه فيما بعد على مؤتمر الحزب للمصادقة •

ـ تم بعـون اللـه وقدرتـه

المراجع :

الكتب العامة

باللغة العربية :

1- د • بدوى (محمد طه) : ثورة 23 يوليو ،براجمها ،وفلسفتها في ضوء الفلسفات الثورية • المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر - الاسكندرية 1966 •

2- د • بدوى (ثـــروت) : النظم السياسية • الجزء الاول - النظرية العامة للنظم السياسية - دار النهضة العربية - القاهرة 1962 •

3- بو الشعير (السعيد) : النظرية العامة للدولة - دروس مطبوعة القيت على طلبة السنة الاولى ليسانس- معهد الحقوق والعلوم الادارية - الجزائر - 82-83 •

4- جان وليان لابيير : السلطة السياسية ،ترجمة الياس حنا الياس• منشورات عويدات - بيروت - باريس - الطبعة الثانية 1977 •

5- جوليان (شارل اندري) افريقيا الشمالية تسير ، ترجمة غربيه - الدار التونسية للنشر والشركة الوطنية للنشر والتوزيع - تونس 1976 •

6- د• الجرف (طعيمة) : نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسي الكتاب الاول - مكتبة القاهرة 1960 •

7- د • الجرف (طعيمة) : ثورة 23 يوليو ومبادئ النظام السياسي في الجمهورية العربية المتحدة - مكتبة القاهرة الحديثة دار المحامي للطباعة• الطبعة الخامسة (بدون تاريخ) •

8ـ الخولي لطفـــي : عن الثورة في الثورة و بالثورة ـ حوار مع بومديـــــن دار القضايا 1975.

9ـ العطـــار (فؤاد) : النظم السياسية و القانون الدستوري ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة 1975.

10ـ د. سايرداير (عبد الفتاح) مبادئ القانون الدستوري . مكتبة عبدالله وهبـــة القاهرة (بدون تاريخ) .

11ـ د. خليل (محسن) النظم السياسية و القانون الدستوري . الجزء الاول النظم السياسية ـ منشأة المعارف بالاسكندريـــة 1971.

12ـ د. كامل ليلـه محمد : النظم السياسية (الدول و الحكومات) دار النهضة العربية ـ القاهرة 1969.

13ـ " " " " " " القانون الدستوري ـ دار الفكر العربي ـ القاهـــرة 1963.

14 ـ كيللة وكوفاسـون : المادية التاريخيـــة : دار التقدم ـ موسكو ـ طبعة عربية ثانية (بدون تاريخ) .

15ـ العقاد (صالح) السياسة و المجتمع في المغرب العربي ـ معهـــد البحوث و الدراسات العربية ـ 1971.

16ـ محيـــو (أحمد) محاضــرات في المؤسســات الإدارية ـ ترجمة عـرب صاصيلا ـ ديوان المطبوعات الجامعية . الطبعة الثالثة 1979.

17ـ الدكاترة متولي (عبدالحميد) وعصفور و خليل : القانون الدستوري و النظم السياسيـــة ـ منشأة المعارف الاسكندرية (بدون تاريخ)

18ـ هوريو (اندري) : القانون الدستوري والموسسات السياسية ـ الجزء الاول ـ الطبعة الثانية ـ مترجم الى العربيـــة 1977.

19ـ """"""""""""""" القانون الدستوري والموسسات السياسية ـ الجزء الثاني ـ الطبعة الثانية ـ مترجم الى العربيـــة 1977.

باللغـــة الفرنسيـــــة

1 Arendt (H.) Essai sur la révolution : Traduction Michel chrestion Ed. Gallimard 1967. Paris.

2 André vincent (PH.I) . La révolution et le Droit L.G.D.J. Paris 1974.

3 - Bachler (J) : Les phenomenes revolutionnaire P.U.F. Paris 1970.

4 - Ben Salah (T) : La republique Algérienne Démocratique et populaire L.D.D.J. Paris 1979

5 - Burdeau (G) Traité de science Politique L.G.D.AJ Paris 10eme Ed 1969 T4.

6 - Burdeau (G) Triate de science politique L.G.D.J Paris 1974 T.8

7 - Burdeau (G) Traite de science politique L.G.D.J Paris 1976 T.9

8 - Burdeau (G) Droit constitutionnel et institutions politique L.G.D.J. Paris 19eme Ed. 1976.

9 - Camau (M) Pouvoir et institutions au Maghreb O.P.U Alger 1983

10 Cappelleti (M) : Lois et reglement : le domaine de la lois et du reglement . Collection Air en provence 1980

11 Cubertafond (B) : La republique Algerienne démocratique et populaire P.UF Paris 1979

12Dabin (J) L'Etat ou le politique : essai de définition ed Sirey Paris 1955.

13 - Demalberg (C):Contribution à la théorie générale de l'Etat C.N.R.S Paris 1920 T 1

14 - Demalberg (C) Contribution a la théorie générale de l'Etat C.N.R.S Paris 1922 T2

15 - DERSA : L'Algérie en debat CEDITEM Ed Maspero Paris 1981

16 - Duguit (L) Traité de Droit Constitutionnel T3

17 - Duverger (M) : Institutions politique et Droit Constitutionnel Ed P.U.F. 1975 T1 et 2

18 - Fabre (M.H.) : Principes republicains de Droit Constitutionnel L.G.D.J 3eme ED .Paris 1977

19 - Francos (A) et sereni (J.P) .Un Algérien nommé Boumediene Ed stock Paris 1976.

20 - Guchet (Y) : Elements de Droit constitutionnel ED
Albatros Paris 1982

21 - Lalumiere (P) et Demichel (A) : Les régimes parlementaires
europeenes P.U.F 2eme ED
Paris 1978

22 - Lavroff (D) Le système Politique Français Dalloz Paris 1975.

23 - Leca (J) et Vatin (J.C.) : L'Algérie politique institutions
et regimes P.U.F. N.S.P Paris
1975.

24 - Lefepvre : De l'Etat U.G.E. Paris 1971 T1

25 - Lenine : L'Etat et la révolution .
Ed sociales et Ed du progrés Paris 1972.

26 - Lukik (2) Théorie de l'Etat du droit
Ed. Dolloz Paris 1974

27 - Mameri (KH) : Reflexion sur la constitutions algérienne
S.N.E.D. O.P.U. 1979.

28 - Martelli (R) Comprendre la notion
Ed sociales Paris 1979.

29 - Marx (K) Le manifeste du Parti Communiste
U.G.E Paris 1962.

30 - Miaille (M) : L'Etat du droit
Ed Maspero Paris 1980

31 - Monnerot (J) Sociologie de la révolution
Ed Fayard Paris 1969

32 - Prelot (M) et Boulouis (J) .Institutions politique et
Droit constitutionnel
Ed Dalloz 6eme Ed. paris 1972

33 - Poulantzas : La crise de l'Etat
P.U.F Paris 1976.

34 - Raffinot (M) et Jacquemot (P) : Le capitalisme d'Etat
Algérien
Ed Maspero Paris 1977

35 - ROY (M.P) les regimes politiques du tiers monde
L.G.D.J Paris 1977

36 - Tikhomirov (JU.A.) : Pouvoir et administration dans la
société socialiste C.N.R.S Paris 1973.

الـــرسائـــــــل :

باللغـــة العربيــــة :

1ـ كمـــال أبو المجـد : الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية ـ رسالة دكتوراه ـ مكتبة النهضـــة المصرية بالقاهرة 1960.

باللغـــة الفرنسيـــة :

1 - Bacon (B) : Un aspect de l'évolution de la fonction de controle du parlement "les questions au gouvernement" D.E.A Paris I 1980-1981

2 - Bousbia (M) ; Les procedures d'élaboration de la charti nationale . Université d'Alger institutut de droit et des sciences Administratives D.E.S. en Sciences politique 1977

3 - Cheikh (S) Révolution algérienne, Progret et nation. These de doctorat d'Etat science politique Grenoble 1976.

4 - Debre (J.L) : Les Idées constitutionnelles du général DEGAULLE. L.G.D.J Paris 1974.

5 - El Khoseir (M) : Sociation et pouvoir en Egypte These de Doctorat d'Etat. L.G.D.J Paris 1972

6 - Habbas (J) : La fonction legistative en Algérie These de doctorat d'Etat en Droit Montepellier Mars 1980

7 - Laggoune (W). : La justice dans la constitution Algérienne D.E.S en SC Politique 1976 in R.A.S.J. E.P. N° 2. 1981

8 - Masclet (J.C.) : Le depute sous la V Republique These de Doctorat d'Etat L.G.D.J. Paris 1979.

المقـــــالات :

باللغـــة العربيـــة :

1ـ د • أنجـــق (فائز) : ابرام المعاهدات الدولية على ضوء الدستـــور الجزائري ـ المجلة الجزائرية للعلوم القانونيـــة والاقتصادية والسياسية رقم 3 ـ 1978•

2ـ د • لطيف (نـــوري) : نظرية الفصل بـــين السلطات بين الشكـــل والمضمـــون ـ مجلة العلوم السياسية والقانونيـة العدد الثاني ـ بغداد ـ 1977•

3ـ د • العطية (نوريـــة) : علم اجتماع الثورة وخصائص المجتمع الثورة • مجلة كلية الاداب ـ جامعة بغداد ـ العدد 24 ـ 1979•

باللغـــة الفرنسيـــة :

1.BERNELAS (J.L.) et comte (P):le Parti selon la charte nationale Algérienne IN. Magherb Machrek N° 7. 1977.

2.BOUSSOUMAH (M.A) Contribution a une recherche sur l'Etat et le pouvoir en Algérie durant l'été 1962 IN. R.A.S.J.E.P. N° spécial du 20 ème anniversaire de l'indépendance.

3.BOULOUIS (J):l'influence des articles 34 et 37 sur l'équilibre politique entre les pouvoirs. Colloque Aix Marseille 2ème Ed.1980 Université d'Aix-Marseille

4.BURDEAU(G):le contrôle parlementaire; Documentation d'Etude de Droit constitutionnel et Institutions politique N° 14. 1970.

5.BRAHIMI (M):Une lecture du discours politique et juridique sur le secteur privé en Algérie In. R.A.S.J.E.P. N° 3.1983.

6.CAMAU (M):l'Evolution du droit constitutionnel en Algérie depuis l'indépendance Ed. C.R.E.S.M. Ai x en Provence. 1973.

7.CAMAU(M): Caractère et rôle du constitutionnalisme des Etats Maghrebins In.Annuaire de l'Afrique du Nord Ed. C.N.R.S. Paris 1977.

8.DUBOIT(M): et ETIEN(R)L'Influence de la constitution Française de 1958 sur la constitution Algérienne du 22 Novembre 1976. In. R.A.S.E.P. N° 3.1978.

9.DUPUIS(M.G.)Les fonctionnaires de l'action gouvernementale dans la France contemporaine. Acte du colloque de Florence du 10 au 11 Octobre 1977.

10.FAVOREU(L) Le domaine de la loi et du réglement colloque Aix Marseille 2è Ed.1980.

11.GALLISSOT(R). Sur une conception de la nation Algérienne In.R.A.S.J.E.P. N° 4.1978

12.GHAOUTI (S)et ETIEN (B) La légalité d'exeption dans la constitution Algérienne In. R.A.S.J.E.P. N° 4. 1978.

13.GHOZALI (N.E.) et BENOUNICHE (M)Politique Extérieur de l'Algérie a Travers la charte nationale. IN. R.A.S.J.E.P. Nº 3.1978.

14.GHOZALI(N.E.)Evolution Politique et institutionnelledo l'Algérie et système de legitimité.In.R.A.S.J.E.P. Nº ›- 1981

15. GRIMAUD (N): L'aprés Boumediène et le Congrés de F.L.N. In .M.M. Nº 84. 1979.

16;GRIMAUD (N) La disparition du Président Boumédiène In. M.M. Nº 83.1979.

17. GRIMAUD(N) In M.M. Nº 76. 1977.

18.HOMON(L) et EMERI(C) Vie et Droit parlementaire In. R.D.P. et S.L.G.D.J. Paris

19; HUBERT (M) Chronique Politique In.A.A.N. Ed. C.N.R.S. Paris 1977.

20.KNAPP(V). Le pouvoir d'Etat de la propriété dans les pays socialiste:In Melanges offerts a G.BURDEAU "Le Pouvoir"L.G.D.J. Paris 1977.

21.LAMARQUE(J) La conception traditionnelle de la necessité en droit constitution In.R.D.P. et Sc.P. L.G.D.J. Paris 1961.

22.LAVIGNE (P) L'Unité du Pouvoir d'Etat dans la doctrine constitutionnaliste contemporaine In.Mélanges offerts a G.BURDEAU"le Pouvoir" L.G.D.J. Paris.1977.

23.LECA(J). Parti et Etat en Algérie. In A.A.N. Ed. C.N.R.S. Paris. 1968.

24.LECA(J) et VATIN (J.C.) Le système politique Algérien 76.78 IN.A.A.N. Ed.C.N.R. Paris.1977.

25.MAHIOU(A) le Peuple dans la constitution du 22 Novembre 1976. In.R.A.S.J.E.P Nº 4.1978.

26.MAHIOU (A):Rupture continuité du droit en Algérie In.R.A.S.J.E.P. Nº Spécial a l'Occasion du 20ème anniversaires de l'indépendance.

27.NAIR KOUIDER Samir:Algérie 1954-1982.Forces sociales et blocs au pouvoir. In.Les temps modernes Nº 432.433. Juillet-Aout 1984. Paris

28.SANSON(H) Islam et technologie a partir de la charte nationale.In.A.A.N. Ed. C.N.R.S. Paris.1977.

29.SANSON (H) Le peuple de la révolution socialiste Algérienne. IN. A.A.N. Ed.C.N. Paris. 1977.

30. VANDEVELDE (H) Quelques signes d'un glissement de notions de peuple et citoyen a celle d'U.M.M.A. et MUMININ en Algérie depuis l'indépendance In. R.A.S.J.E.P. Nº Spécial a l'occasion du 20ème Anniversaire de l'indépendance.

31.VATIN (J.L.) Chronique Politique. IN. A.A.N. Ed. C.N.R.S. Paris 1976.

32. Algérie Espoirs et Réalités: In. Les temps modernes Nº 432.433 Juillet-Aout 82

الوثـائق والنصوص الرسميـــة :

1ـ الميثـــاق الوطني ـ حــزب جبهة التحريـــر الوطني 1976

La Charte d'Alger F.L.N 1964
Commission centrale d'Orientation.

2ـ النصوص الاساسية لحزب جبهة التحريـــر الوطني 1954 ـ1962 قســـم الاعلام والثقافة للحزب •

ـ لوائح المؤتمـــر الرابع والخامس لحزب جبهة التحرير الوطني •

3ـ الدستـــور : ـ لسنـــة 1963 •
ـ لسنـــة 1976 المعدل
ـــ دستور الاتحاد السوفياتي لسنة 1977 •

4ـ القوانـــين الحزبيـــة :

ـ القانون الاساســـي للحزب جوان 1980 وديسمبر 1983 •
ـ النظام الداخلي للحزب جوان 1980 وجانفي 1984 •
ـ النظام الداخلي للجنة المركزية 16 جانفي 1984 •

5ـ التعليمـــــــات :

ـ التعليمة الرئاسية ليوم 1976/12/29 •
ـ التعليمات الداخلية للمجلس الشعبي الوطني الصادرة عن مكتب المجلس في 22 اكتوبر 1977

6ـ النصوص التشريعية والتنظيميـــة :

ـ أمر 66ـ54 المتضمن قانون الاجراءات المدنية المعدل •
ـ أمر 66ـ155 المتضمن قانون الاجراءات الجزائية المعدل •
ـ أمـر 71ـ73 المؤرخ في في 8 نوفمبر 1971 المتعلق بتوسيع المجلس الشعبي البلدي •

- أمـر 71 ـ74 موءرخ في 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للموءسسات .
- أمـر 72ـ23 المتضمن القانون الاساسي للتعاون الزراعي والمرسم 72ـ106 التطبيقي لـه .
- أمر 73 ـ29 الموءرخ في 5 جويلية 1973 القاضي بجزأرة التشريعات لسنة 1975 .
- أمر 77ـ 133 المتضمن تنظيم الانتخابات للمجلس الشعبي الوطني المعدل .
- أمر 79ـ01 المتضمن القانون الاساسي للنائب المعدل .
- أمر 77ـ01 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل .
- قانون 80ـ08 المتعلق با نتخابات المعدل .
- الامر 82ـ2 المتعلق بالتعويضة النيابية .
- الجريدة الرسمية

7ـ الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني .

8ـ حصيلة المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الاولى 1977ـ1982 جانفي 1982 .

الخــــطــــب :

- خطـاب الرئيـس الراحل هواري بومدين يوم 4 جوان 1974.
- " " " " " " " " " " " " " " يوم 1976/4/9 .
- خطب الرئيـس الشاذلـي بن جديد .
- خطب رئيـس المجلس الشعبي الوطني (الجريدة الرسمية لمداولات المجلـس الشعبي الوطنـي).

Discours du président Boumediene du 19 juin 1965 au 19 Juin 1970 . Ministère de l'information et de la Culture Alger . 3Tomes.

التصويب

تضمن هذا البحث بعض الاخطاء المطبعية التي لا تخفى على فطانة القارئ

صفحة	سطر	التصويب	صفحة	سطر	التصويب
1	21	شرع في القضاء	55	13 ـ 6	أولائك القضاة ـ تسند
2	16	وأبتداد هنا	60	15 ـ 11	الغرفة نفسها يرجع
3	6	ومن هنا	60	أخير	أمر 74 ـ 72 رايه
4	17	وتختص بالنظر	61	9	المشكلة للمجلس
9	17	رأى رجال الثورة	67	12	العدد الكافي من القضاة
10	2	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible] ـ نـدرة
11	16 ـ 3	العمل ـ الطاقة	73	24	الحـائـ[illegible]

150		
152	10	من حيث الكم ، الامر
156	20	الغير المسؤولة
157	15	اذ تبين
163	22	كما تبين
167	7	ميدان تحقيق المصلحة

الجرائد والمجلات الاعلامية والنشرات :

1- النشرة الداخلية لقسم التوجيه والاعلام بالحزب ، 1976.
2- جريدة الشعب ليوم 1980/12/25 .
3- مجلة المجاهد الاسبوعي 5 مارس 1982 رقم 1126.
4- " " " " " " " " 12 مارس1982 رقم 1127 .
5- مجلة المجاهد الاسبوعي 13أوت 1984 رقم 1256 .
6 - جريدة النصر ليوم 23أوت 1984. رقم العدد 3266 .

Algérie Actualités N° 740 du 20 au 26 Decembre 1979
" " N° 797 du 28 janvier 1981
" " N° 871 du 30 Juin 1982

El Moudjhid du 27 juin 1977
25 décembre 1980
28 février 1984

Le Monde du 23 Avril 1976
Révolution Africaine N° 923 du 5 Novembre 1981
" " N° 937 du 11 Octobre 1982
" " N° 963 du 12 Août 1982